



DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 88 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om adopsjon (adopsjonsloven)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	11	3.3.2	FNs barnekonvensjon	30
1.1	Bakgrunn	11	3.3.3	Haagkonvensjonen om	
1.2	Departementets forslag til ny			internasjonale adopsjoner	30
	adopsjonslov	12	3.3.4	Europarådskonvensjonen	31
1.2.1	Adopsjonsinstituttet	12	3.3.5	Den europeiske menneske-	
1.2.2	Formålet med adopsjon	12		rettighetskonvensjonen (EMK) ...	31
1.2.3	Generelle vilkår for adopsjon		3.3.6	Andre relevante folkeretts-	
	og forhåndssamtykke	12		instrumenter	32
1.2.4	Spesielle vilkår for nasjonal		4	Oversikt over nordisk rett	34
	adopsjon	13	4.1	Innledning	34
1.2.5	Spesielle vilkår for internasjonal		4.2	Danmark	34
	adopsjon	14	4.2.1	Gjeldende regler	34
1.2.6	Internasjonal adopsjonsformidling	14	4.2.2	Saksbehandling	34
1.2.7	Myndighet og saksbehandling	15	4.3	Sverige	35
1.2.8	Virkninger av adopsjon	17	4.3.1	Gjeldende regler	35
1.2.9	Internasjonal-privatrettslige		4.3.2	Saksbehandling	36
	regler	17	4.4	Finland	36
1.2.10	Straff	18	4.4.1	Gjeldende regler	36
1.2.11	Økonomiske og administrative		4.4.2	Saksbehandling	37
	konsekvenser	18	4.5	Island	37
1.3	Forslag som departementet ikke		4.5.1	Gjeldende regler	37
	følger opp i proposisjonen	18	4.5.2	Saksbehandling	37
1.3.1	Adopsjon etter bruk av assistert		5	Adopsjonsinstituttet og	
	befruktning (surrogati mv.) i			adopsjonslovens formålsbe-	
	utlandet	18	5.1	stemmelse	38
1.3.2	Adopsjonsstønaden er økt til 1 G ..	19	5.1.1	Innledning	38
1.3.3	Støtte til adoptivfamilier etter			Nyere utvikling av adopsjons-	
	adopsjon	19	5.2	loven mv.	38
2	Bakgrunnen for lovforslaget	21	5.2.1	Adopsjonsinstituttet	38
2.1	Innledning	21	5.2.2	Utvalgets vurderinger av dagens	
2.2	NOU 2014: 9 <i>Ny adopsjonslov</i>	21	5.2.3	adopsjonsinstitutt	38
2.2.1	Adopsjonslovutvalgets			Høringsinstansenes syn	40
	sammensetning og mandat	21	5.3	Departementets vurderinger og	
2.2.2	Høringen av NOU 2014: 9 <i>Ny</i>		5.3.1	forslag	40
	<i>adopsjonslov</i>	23	5.3.2	Lovens formål	41
2.2.3	Høringsinstansenes generelle		5.3.3	Gjeldende rett	41
	synspunkter	25	5.3.4	Utvalgets forslag	41
2.2.4	Tidligere utredninger. Hove-			Høringsinstansenes syn	41
	utvalgets forslag i NOU 2009: 21			Departementets vurderinger og	
	Adopsjon – til barnets beste	26		forslag	41
2.2.5	Forslag fremmet i Prop. 171 L		6	Generelle vilkår for adopsjon	
	(2012–2013) om forslag til		6.1	og forhåndssamtykke	42
	endringer i adopsjonsloven	26	6.2	Oppsummering	42
3	Oversikt over rettskildene	28		Rekkevidden av de generelle	
3.1	Bakgrunn – saksgangen ved		6.2.1	vilkårene	42
	adopsjon	28	6.2.2	Gjeldende rett	42
3.2	Konstitusjonelle rammer,		6.2.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	42
	lovgivning og forarbeider	29		Høringsinstansenes syn	43
3.3	Internasjonale instrumenter	29			
3.3.1	Innledning	29			

6.2.4	Departementets vurderinger og forslag	43	8.2	Gjeldende rett	78
6.3	Barnets beste og oppfostring	43	8.3	Andre nordiske lands rett	80
6.3.1	Gjeldende rett	43	8.4	Vilkår for stebarnsadopsjon	80
6.3.2	Andre nordiske lands rett	44	8.4.1	Adopsjonslovutvalgets forslag	80
6.3.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	45	8.4.2	Høringsinstansenes syn	82
6.3.4	Høringsinstansenes syn	46	8.4.3	Departementets vurderinger og forslag	82
6.3.5	Departementets vurderinger og forslag	46	8.5	Stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall	85
6.4	Krav til adopsjonssøkerne	47	8.5.1	Gjeldende rett	85
6.4.1	Gjeldende rett	47	8.5.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	85
6.4.2	Internasjonale forpliktelser	48	8.5.3	Høringsinstansenes syn	86
6.4.3	Andre nordiske lands rett	48	8.5.4	Departementets vurderinger og forslag	86
6.4.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	48			
6.4.5	Høringsinstansenes syn	50			
6.4.6	Departementets vurderinger og forslag	51	9	Adopsjon av fosterbarn	88
6.5	Barnets samtykke og deltakelse ...	54	9.1	Oppsummering	88
6.5.1	Gjeldende rett	54	9.2	Gjeldende rett	88
6.5.2	Internasjonale forpliktelser	55	9.2.1	Adopsjon av fosterbarn etter adopsjonsloven (samtykkebasert adopsjon)	88
6.5.3	Andre nordiske lands rett	56	9.2.2	Adopsjon av fosterbarn etter barnevernloven (adopsjon som tvangstiltak)	88
6.5.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	57	9.2.3	Besøkskontakt etter adopsjon	89
6.5.5	Høringsinstansenes syn	59	9.3	Nordisk rett	89
6.5.6	Departementets vurderinger og forslag	61	9.3.1	Oversikt	89
6.6	Samtykke og uttalelse fra barnets foreldre	65	9.3.2	Dansk og svensk rett	90
6.6.1	Gjeldende rett	65	9.3.3	Finsk og islandsk rett	90
6.6.2	Internasjonale forpliktelser	66	9.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	90
6.6.3	Andre nordiske lands rett	66	9.5	Høringsinstansenes syn	92
6.6.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	67	9.6	Departementets vurderinger og forslag	92
6.6.5	Høringsinstansenes syn	68	9.6.1	Avgjørelsesmyndighet ved adopsjoner av fosterbarn	92
6.6.6	Departementets vurderinger og forslag	69	9.6.2	Særlig om barns medvirkning	93
6.7	Forbud mot vederlag og annen motytelse	72	9.6.3	Utredning av adopsjonssøkere	94
6.7.1	Gjeldende rett	72			
6.7.2	Internasjonale forpliktelser	72			
6.7.3	Nordiske lands rett	73	10	Vilkår for adopsjon av eget og adoptert barn	95
6.7.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	73	10.1	Oppsummering	95
6.7.5	Høringsinstansenes syn	73	10.2	Gjeldende rett	95
6.7.6	Departementets vurderinger og forslag	73	10.3	Internasjonale forpliktelser	95
7	Vilkår for adopsjon av spedbarn ved nasjonal adopsjon	75	10.4	Andre nordiske lands rett	96
7.1	Oppsummering	75	10.5	Adopsjonslovutvalgets forslag	96
7.2	Gjeldende rett	75	10.6	Høringsinstansenes syn	98
7.3	Utvalgets vurderinger og forslag ..	75	10.7	Departementets vurderinger og forslag	98
7.4	Høringsinstansenes syn	76	11	Vilkår for adopsjon av personer som har fylt 18 år	100
7.5	Departementets vurderinger og forslag	76	11.1	Oppsummering	100
8	Vilkår for adopsjon av stebarn	78	11.2	Gjeldende rett	100
8.1	Oppsummering	78	11.3	Andre nordiske lands rett	101
			11.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	102

11.4.1	Aldersgrense for den som søkes adoptert	102	14.2	Gjeldende rett	112
11.4.2	Til det beste for den som søkes adoptert	102	14.2.1	Adopsjonsloven mv.	112
11.4.3	Krav om oppfostring	102	14.2.2	Forvaltningspraksis fra faglig utvalg for adopsjonssaker	113
11.4.4	Personer uten rettslig handleevne	103	14.3	Internasjonale forpliktelser	114
11.5	Høringsinstansenes syn	103	14.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	114
11.6	Departementets vurderinger og forslag	103	14.4.1	Bakgrunn – Hove-utvalgets forslag	114
11.6.1	Fortsatt en snever adgang til å adoptere personer som har fylt 18 år	103	14.4.2	Adopsjonslovutvalgets forslag til behandlingsmåte for tildeling av barn med behov for spesiell støtte	115
11.6.2	Til det beste for den som skal adopteres	104	14.5	Høringsinstansenes syn	115
11.6.3	Aldersgrense for den som søkes adoptert	104	14.6	Departementets vurderinger og forslag	116
11.6.4	Krav om oppfostringstid	104	15	Internasjonal adopsjon utenom en organisasjon	118
11.6.5	«Andre særlige grunner»	105	15.1	Oppsummering	118
11.6.6	Adopsjon av personer uten rettslig handleevne	105	15.2	Gjeldende rett	118
12	Særlige forhold som kan få betydning for utfallet ved søknad om nasjonal adopsjon .	106	15.2.1	Adopsjonsloven	118
12.1	Problemstilling	106	15.2.2	Forvaltningspraksis	118
12.2	Adopsjon av barn søker har foreldreansvar for	106	15.3	Internasjonale forpliktelser	119
12.2.1	Gjeldende rett	106	15.4	Andre nordiske lands rett	119
12.2.2	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag	106	15.5	Adopsjonslovutvalgets forslag	120
12.2.3	Høringsinstansenes syn	107	15.5.1	Oversikt	120
12.2.4	Departementets vurderinger	107	15.5.2	Like vilkår for adopsjon av ukjent barn og kjent barn	120
12.3	Adopsjon av barn søker er i familie med	107	15.5.3	Adopsjon av ukjent barn utenom en adopsjonsorganisasjon	120
12.3.1	Innledning	107	15.5.4	Adopsjon av kjent barn utenom en adopsjonsorganisasjon	121
12.3.2	Gjeldende rett	107	15.5.5	Plassering av bestemmelsene	121
12.3.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	108	15.6	Høringsinstansenes syn	121
12.3.4	Høringsinstansenes syn	108	15.6.1	Adopsjon av ukjent barn utenom en organisasjon	121
12.3.5	Departementets vurdering	108	15.6.2	Adopsjon av kjent barn utenom en organisasjon	122
13	Adopsjon av ukjent barn fra utlandet	109	15.7	Departementets vurderinger og forslag	122
13.1	Innledning og oppsummering	109	15.7.1	Innledning	122
13.2	Gjeldende rett	109	15.7.2	Vilkårene som er like for adopsjon av ukjent barn og kjent barn utenom en organisasjon	122
13.3	Internasjonale forpliktelser	110	15.7.3	Adopsjon av ukjent barn utenom en organisasjon	123
13.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	110	15.7.4	Adopsjon av kjent barn utenom en organisasjon	123
13.5	Høringsinstansenes syn om forhåndssamtykke mv.	111	16	Adopsjonsorganisasjoner og formidling av internasjonal adopsjon	125
13.6	Departementets vurderinger og forslag	111	16.1	Oppsummering og innledende betraktninger	125
14	Krav til søkere ved internasjonal adopsjon av barn med behov for spesiell støtte ..	112	16.2	Norske adopsjonsorganisasjoner og deres rammevilkår	125
14.1	Oppsummering og terminologi	112			

16.3	Internasjonale forpliktelser	126	17.4.1	Sammendrag	145
16.4	Organisering i de andre nordiske landene	127	17.4.2	Dansk rett	146
16.5	Forbud mot adopsjonsformidling ..	128	17.4.3	Svensk rett	147
16.5.1	Gjeldende rett	128	17.4.4	Finsk rett	147
16.5.2	Internasjonale forpliktelser	129	17.5	Myndighet i adopsjonsloven	147
16.5.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	129	17.5.1	Gjeldende rett	147
16.5.4	Høringsinstansenes syn	130	17.5.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	147
16.5.5	Departementets vurderinger og forslag	130	17.5.3	Departementets vurderinger og forslag	147
16.6	Vilkår for drifts- og formidlings-tillatelse	130	17.6	Søkere skal starte saksgangen hos adopsjonsmyndighetene	148
16.6.1	Gjeldende rett	130	17.6.1	Gjeldende ordning	148
16.6.2	Internasjonale forpliktelser	131	17.6.2	Hove-utvalgets forslag og høringen	148
16.6.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	131	17.6.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	148
16.6.4	Høringsinstansenes syn	132	17.6.4	Høringsinstansenes syn	149
16.6.5	Departementets vurderinger og forslag	132	17.6.5	Departementets vurderinger og forslag	149
16.7	Ansvar og forpliktelser ved internasjonal adopsjonsformidling ..	133	17.7	Forhåndssamtykkets rammer for barnas alder	150
16.7.1	Gjeldende rett og praksis	133	17.7.1	Gjeldende ordning	150
16.7.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	134	17.7.2	Hove-utvalgets forslag og høringen	150
16.7.3	Høringsinstansenes syn	135	17.7.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	150
16.7.4	Departementets vurderinger og forslag	136	17.7.4	Høringsinstansenes syn	151
16.8	Myndighetsutøvelse overfor adopsjonsorganisasjoner. Tilsyn og kontroll	136	17.7.5	Departementets vurderinger og forslag	152
16.8.1	Gjeldende rett	136	17.8	Myndighetenes ansvar ved tildelinger og utstedelse av artikkel 17 c- erklæringer	153
16.8.2	Internasjonale forpliktelser	137	17.8.1	Gjeldende rett	153
16.8.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	137	17.8.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	153
16.8.4	Høringsinstansenes syn	138	17.8.3	Høringsinstansenes syn	154
16.8.5	Departementets vurderinger og forslag	138	17.8.4	Departementets vurderinger og forslag	154
16.9	Forbud mot å gi vederlag for å påvirke formidling av adopsjon	139	17.9	Nytt faglig rådgivende utvalg for adopsjonssaker	155
16.9.1	Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser	139	17.9.1	Gjeldende ordning	155
16.9.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	139	17.9.2	Tidligere endringsforslag om faglig utvalg	155
16.9.3	Høringsinstansenes syn	139	17.9.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	155
16.9.4	Departementets vurderinger og forslag	139	17.9.4	Høringsinstansenes syn	156
17	Myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved internasjonal adopsjon	141	17.9.5	Departementets vurderinger og forslag	156
17.1	Oppsummering	141	17.10	Oppfølgingsrapporter til myndighetene i barnets opprinnelsesland	156
17.2	Gjeldende rett	141	17.10.1	Gjeldende rett	156
17.2.1	Internasjonal adopsjon gjennom en adopsjonsorganisasjon	141	17.10.2	Andre nordiske lands rett	157
17.2.2	Internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon	145	17.10.3	Adopsjonslovutvalgets forslag	157
17.3	Internasjonale forpliktelser	145	17.10.4	Høringsinstansenes syn	157
17.4	Andre nordiske lands rett	145	17.10.5	Departementets vurdering og forslag	158

18	Myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved nasjonal adopsjon				
		159			
18.1	Oppsummering	159			
18.2	Gjeldende adopsjonsprosess og ansvarsfordeling	159			
18.2.1	Det generelle utgangspunktet	159			
18.2.2	Nasjonal adopsjon av spedbarn frigitt til adopsjon	160			
18.2.3	Adopsjon av fosterbarn	163			
18.3	Andre nordiske lands rett	163			
18.3.1	Sammendrag	163			
18.3.2	Dansk rett	163			
18.3.3	Svensk rett	164			
18.3.4	Finsk rett	164			
18.4	Adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon behandles av adopsjonsmyndighetene	164			
18.4.1	Utvalgets forslag	164			
18.4.2	Høringsinstansenes syn	165			
18.4.3	Departementets vurderinger	165			
18.5	Forslag til endringer i ansvarsfordeling og saksgang	165			
18.5.1	Bakgrunn	165			
18.5.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	166			
18.5.3	Høringsinstansenes syn	167			
18.5.4	Departementets vurderinger og forslag	167			
18.6	Særlig om midlertidig plassering av barnet	168			
18.6.1	Dagens praksis	168			
18.6.2	Utvalgets forslag	168			
18.6.3	Høringsinstansenes syn	169			
18.6.4	Departementets vurdering	169			
19	Relevante saksbehandlingsregler i forvaltningsloven på adopsjonsfeltet				
		171			
19.1	Innledning	171			
19.2	Andre søkere er ikke parter ved adopsjon av spedbarn til nasjonal adopsjon	171			
19.2.1	Gjeldende rett	171			
19.2.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	171			
19.2.3	Høringsinstansenes syn	172			
19.2.4	Departementets vurderinger og forslag	172			
19.3	Taushetsplikt	172			
19.3.1	Gjeldende rett	172			
19.3.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	172			
19.3.3	Høringsinstansenes syn	172			
19.3.4	Departementets vurderinger og forslag	173			
19.4	Frist for omgjøring av adopsjonsvedtak og Kongens etterfølgende godkjenningssmyndighet				173
					
19.4.1	Gjeldende rett				173
19.4.2	Internasjonale forpliktelser				173
19.4.3	Adopsjonslovutvalgets forslag				174
19.4.4	Departementets vurderinger og forslag				174
20	Adoptivbarns rett til opplysninger mv.				
					175
20.1	Oppsummering				175
20.2	Gjeldende rett				175
20.2.1	Forvaltningsloven § 18				175
20.2.2	Adopsjonsloven § 11				175
20.2.3	Adopsjonsloven § 12				175
20.3	Internasjonale forpliktelser				176
20.4	Hvilket organ skal ha ansvaret for henvendelser om innsyn				177
20.4.1	Adopsjonslovutvalgets forslag				177
20.4.2	Høringsinstansenes syn				177
20.4.3	Departementets vurderinger og forslag				178
20.5	Aldersgrense for innsynsretten til den adopterte				178
20.5.1	Adopsjonslovutvalgets forslag				178
20.5.2	Høringsinstansenes syn				178
20.5.3	Departementets vurderinger og forslag				179
20.6	Behandlingen av saker om innsyn				179
20.6.1	Adopsjonslovutvalgets forslag				179
20.6.2	Høringsinstansenes syn				179
20.6.3	Departementets vurderinger og forslag				180
20.7	Utvidet adgang for innsyn for etterkommere				180
20.7.1	Gjeldende rett				180
20.7.2	Adopsjonslovutvalgets forslag				180
20.7.3	Høringsinstansenes syn				181
20.7.4	Departementets vurdering				181
20.8	Varsel til den adopterte ved ønske fra opprinnelig familie om kontakt				181
20.8.1	Gjeldende praksis				181
20.8.2	Adopsjonslovutvalgets forslag				181
20.8.3	Høringsinstansenes syn				181
20.8.4	Departementets vurderinger og forslag				182
20.9	Informasjonsskriv til adoptivbarnet når det fyller 18 år				182
20.9.1	Adopsjonslovutvalgets forslag				182
20.9.2	Høringsinstansenes syn				182
20.9.3	Departementets vurderinger og forslag				182

20.10	Adoptivbarnets rett til opplysninger fra adoptivforeldrene	183	23.6	Høringsinstansenes syn	193
20.10.1	Gjeldende rett	183	23.7	Departementets vurderinger og forslag	193
20.10.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	183			
20.10.3	Høringsinstansenes syn	183	24	Internasjonal-privatrettslige regler	
20.10.4	Departementets vurderinger og forslag	183	24.1	Innledning	195
21	Domstolsbehandling og domstolskontroll		24.2	Jurisdiksjon	195
21.1	Innledning	184	24.2.1	Gjeldende rett	195
21.2	Forbud mot prejudisiell prøving	184	24.2.2	Internasjonale forpliktelser	196
21.2.1	Gjeldende rett	184	24.2.3	Andre nordiske lands rett	197
21.2.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	184	24.2.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	197
21.2.3	Departementets vurderinger og forslag	184	24.2.5	Høringsinstansenes syn	198
21.3	Søksmål i tredjepartsforhold	185	24.2.6	Departementets vurderinger og forslag	199
21.3.1	Gjeldende rett	185	24.3	Lovvalg	201
21.3.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	185	24.3.1	Gjeldende rett	201
21.3.3	Departementets vurdering og forslag	185	24.3.2	Internasjonale forpliktelser	201
21.4	Utvidet rettskraft i adopsjonssaker	185	24.3.3	Andre nordiske lands rett	202
21.4.1	Gjeldende rett	185	24.3.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	202
21.4.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	186	24.3.5	Høringsinstansenes syn	202
21.4.3	Departementets vurderinger og forslag	186	24.3.6	Departementets vurderinger og forslag	202
22	Lovfesting av bevis- og prognosekravet		24.4	Anerkjennelse av utenlandske adopsjoner	204
22.1	Innledning	187	24.4.1	Gjeldende rett	204
22.2	Gjeldende rett	187	24.4.2	Internasjonale forpliktelser	205
22.2.1	Adopsjonsloven	187	24.4.3	Andre nordiske lands rett	205
22.2.2	Juridisk teori	187	24.4.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	206
22.2.3	Annen lovgivning. Særlig om barnevernloven	188	24.4.5	Høringsinstansenes syn	207
22.3	Internasjonale forpliktelser	188	24.4.6	Departementets vurderinger og forslag	207
22.4	Andre nordiske lands rett	188	24.5	Virkningene av anerkjennelse	209
22.5	Adopsjonslovutvalgets forslag	188	24.5.1	Gjeldende rett	209
22.6	Høringsinstansenes syn	189	24.5.2	Internasjonale forpliktelser	210
22.7	Departementets vurderinger og forslag	189	24.5.3	Andre nordiske lands rett	211
23	Virkninger av adopsjon	190	24.5.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	211
23.1	Oppsummering	190	24.5.5	Høringsinstansenes syn	211
23.2	Gjeldende rett	190	24.5.6	Departementets vurderinger og forslag	211
23.2.1	Samme rettsstilling som egenfødte barn	190	24.6	Anerkjennelse av en utenlandsk avgjørelse om å oppheve eller omgjøre en adopsjon	212
23.2.2	Begrensninger i rettslig likestilling mellom adopterte og andre	190	24.6.1	Gjeldende rett	212
23.2.3	Ny adopsjon av adoptivbarn	191	24.6.2	Internasjonal rett	212
23.2.4	Registrering i offentlige protokoller	191	24.6.3	Andre nordiske lands rett	212
23.3	Internasjonale forpliktelser	192	24.6.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag	212
23.4	Andre nordiske lands rett	192	24.6.5	Høringsinstansenes syn	213
23.5	Adopsjonslovutvalgets forslag	192	24.6.6	Departementets vurderinger og forslag	213
			24.7	Ordre public	213
			24.7.1	Gjeldende rett	213
			24.7.2	Internasjonale forpliktelser	213
			24.7.3	Andre nordiske lands rett	213

24.7.4	Adopsjonsutvalgets forslag	214	25.4	Adopsjonslovutvalgets forslag	216
24.7.5	Høringsinstansenes syn	214	25.5	Høringsinstansenes syn	216
24.7.6	Departementets vurderinger og forslag	214	25.6	Departementets vurderinger og forslag	216
24.8	Hjemmel for å fravike loven i forskrift?	214	26	Økonomiske og administrative konsekvenser	218
24.8.1	Gjeldende rett	214	26.1	Oppsummering	218
24.8.2	Adopsjonslovutvalgets forslag	214	26.2	Omfordeling av ansvar i adopsjonssaker	218
24.8.3	Høringsinstansenes syn	214	27	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget	220
24.8.4	Departementets vurderinger og forslag	214		Forslag til lov om adopsjon (adopsjonsloven)	243
25	Straff	215			
25.1	Oppsummering	215			
25.2	Gjeldende rett	215			
25.3	Andre nordiske lands rett	215			



DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 88 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om adopsjon (adopsjonsloven)

*Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet 5. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

1.1 Bakgrunn

Barne- og likestillingsdepartementet legger med dette fram forslag til ny lov om adopsjon (adopsjonsloven). Det er behov for en ny og mer moderne adopsjonslov. Gjeldende lov er fra 1986 og er uoversiktlig og lite systematisk bygd opp. Flere av forslagene innebærer at adopsjonsmyndighetenes praksis og retningslinjer blir lovfestet og at de ulike bestemmelsene i loven systematiseres bedre. Loven får en ny og bedre struktur med bestemmelser om felles vilkår for adopsjon. Det skilles mellom nasjonale og internasjonale adopsjoner og angis krav knyttet til de enkelte adopsjonstypene. Loven vil dermed bli mer oversiktlig og brukervennlig og være et enklere verktøy for adopsjonsmyndighetene i deres saksbehandling. Den nye loven vil kunne bidra til større trygghet, likebehandling og forutsigbarhet.

Sentralt for en adopsjon er at den skal være til barnets beste. Kravet om at adopsjonen må være til barnets beste er et grunnleggende vilkår som understreker formålet med adopsjon: Å gi barn en trygg oppvekst ved å gi gode foreldre til barn som trenger det. Hensynet til barnet er ikke bare et

viktig hensyn, men selve bærebjelken i adopsjonsinstituttet.

Adopsjonslovutvalget, som la fram sin utredning NOU 2014: 9 *Ny adopsjonslov* i 2014, ble utnevnt i statsråd 28. september 2012. Forslagene i denne lovproposisjonen bygger på adopsjonslovutvalgets forslag. I følge mandatet fra 2012 skulle adopsjonslovutvalget foreta en fullstendig og prinsipiell vurdering av adopsjonsinstituttet og en generell vurdering av hva adopsjonsloven bør inneholde. Utvalget hadde også som oppgave å utrede og utarbeide utkast til ny lov om adopsjon.

Adopsjonslovutvalgets arbeid bygger videre på utredning NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste* fra Hove-utvalget. Hove-utvalget, som ble oppnevnt i 2008, gjennomgikk adopsjonspolitikken og satte adopsjon inn i en bred faglig og samfunnsmessig sammenheng. Hove-utvalget fremmet en rekke forslag om både nasjonal og internasjonal adopsjon, og ga forslag til både endrede vilkår, endret saksgang, og nye ordninger for oppfølging etter at en adopsjon er gjennomført.

Departementet foreslår blant annet å senke alderen for adoptivbarns rett til å få vite hvem de opprinnelige foreldre er, fra 18 til 15 år. Den adop-

terte skal få opplysningene under nødvendig veiledning.

Etter gjeldende regler har bare den som er adoptert rett til å få vite identiteten til sine opprinnelige foreldre. Regelen foreslås nå utvidet. Dersom den adopterte er død, skal den adoptertes etterkommere i rett nedstigende linje kunne få opplyst navnene på de opprinnelige foreldrene til den adopterte.

Departementet foreslår at adopsjonsloven skal ha et uttrykkelig forbud mot å gi vederlag eller annen motytelse for å påvirke noen slik at en søknad om adopsjon eller forhåndssamtykke til adopsjon kan innvilges. Det skal være forbudt å forsøke å påvirke personer som må samtykke eller uttale seg i adopsjonssaken. Forbudet er i tråd med internasjonale konvensjoner på området og er viktig for å unngå misbruk av adopsjonsinstituttet.

1.2 Departementets forslag til ny adopsjonslov

1.2.1 Adopsjonsinstituttet

Departementet slår fast at adopsjonsinstituttet skal bygge videre på de rammene som er angitt i gjeldende adopsjonslov. Barnets beste skal fortsatt være avgjørende for å innvilge et forhåndssamtykke til adopsjon og adopsjon av et konkret barn. Et forhåndssamtykke til adopsjon innebærer at søkerne vurderes å kunne ivareta omsorgsbehovene til et utenlandsk adoptivbarn på en måte som generelt kan antas best for barnet. Om det vil være best for et konkret adoptivbarn å bli adoptert av søkerne, avgjøres imidlertid av myndighetene i barnets hjemland.

Adopsjon skal fortsatt være en myndighetsoppgave.

Adopsjonsmyndigheten skal ha plikt til å foreta en selvstendig vurdering av søknader om adopsjon, med ansvar for å opplyse saken, og å avgjøre om adopsjonen er til barnets beste.

Departementet støtter også adopsjonslovutvalgets vurdering om at kravene til adoptivsøkerne skal ligge fast, og ikke variere etter hvor mange barn som er tilgjengelige for adopsjon. Samfunnet må gjøre en vurdering av hva som kreves for å gi barn gode oppvekstvilkår, og de som fyller disse kravene må få anledning til å søke om adopsjon eller forhåndssamtykke, dersom det gjelder adopsjon av barn som er bosatt i utlandet.

Adoptivbarn skal likestilles med egenfødte barn, og det skal fortsatt være en kjernefamilierelasjon, selv om enslige har mulighet til å adoptere.

Barn kan i dag vokse opp med to mødre eller to fedre, og likekjønnede par skal kunne adoptere et barn sammen. I par der den ene er biologisk forelder med foreldreansvar, kan den i paret som ikke er biologisk forelder til barnet, søke og bli vurdert for stebarnsadopsjon på linje med heterofile partnere.

Departementet kan ikke se at det er grunn til å innføre noen mulighet for å oppheve en adopsjon. Dette mente også adopsjonslovutvalget. Dersom adoptivbarnet skulle utsettes for omsorgssvikt, er det barneverntjenesten som skal benytte sine virkemidler for å hjelpe barnet, på linje med det som gjelder alle andre barn i Norge. Det kan imidlertid være sjeldne tilfeller der det er aktuelt med ny adopsjon av adoptivbarn, og også en ny adopsjon av eget barn.

1.2.2 Formålet med adopsjon

Departementet foreslår en egen formålsbestemmelse i adopsjonsloven, der siktemålet med adopsjonen framheves. Formålet med loven er at barn skal få en trygg oppvekst ved at det etableres varige, rettslige bånd mellom barnet og adoptivforeldrene tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre. Departementet foreslår at formålsbestemmelsen skiller mellom adopsjon av barn og voksne. Adopsjon av voksne skal bekrefte rettslig de eksisterende båndene mellom den som adopteres og adoptivforeldrene. Som etter gjeldende adopsjonslov, skal grunnvilkåret være at adopsjon skal være til barnets beste.

1.2.3 Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke

Departementet foreslår, i tråd med adopsjonslovutvalgets forslag, å strukturere loven mer systematisk. Det foreslås også enkelte nye bestemmelser.

Noen av de generelle vilkårene for adopsjon går fram av nåværende adopsjonslov kapittel 1, men flere av kravene som i praksis stilles til søkerne, går ikke fram av loven. Samtidig er det uklart ut fra ordlyden i kapittel 1 om kravene gjelder alle former for adopsjon, eller kun nasjonal adopsjon.

Departementet foreslår å videreføre systematikken med at de alminnelige kravene for adopsjon må være oppfylt i alle adopsjonssaker. Det foreslås også å gjøre det tydelig at dette gjelder både ved nasjonal adopsjon og ved søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon. Bestemmelsene samles i ett kapittel i loven, se lovens kapittel 2. For enkelte typer nasjonal og

internasjonal adopsjon er det tilleggsvilkår som må være oppfylt, noe som går fram av etterfølgende lovkapitler om henholdsvis nasjonal og internasjonal adopsjon.

Departementet foreslår en generell hjemmel for å fastsette krav til adopsjonssøkere i forskrift. Bestemmelsen er utarbeidet over samme lest som gjeldende regel, og vil gjelde både ved nasjonal og internasjonal adopsjon.

Utvalget foreslo at aldersgrensen for krav til samtykke fra barnet til adopsjonen, heves fra 12 til 14 år. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om at et barn som har fylt 12 år, ikke kan adopteres uten eget samtykke. Utviklingen ellers innen barneretten går i retning av at barn stadig får økt medbestemmelses- og selvbestemmelsesrett, og departementet ser det som viktig å støtte opp under dette. Departementet foreslår også å videreføre regelen om at et barn som har fylt 7 år, og et yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon om hva en adopsjon innebærer og få anledning til å uttale seg før det tas en avgjørelse om adopsjon.

Departementet foreslår å videreføre regelen om at et barn som hovedregel ikke kan adopteres uten samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret. Far eller mor som ikke har del i foreldreansvaret, skal forhåndsvarsles og få anledning til å uttale seg før adopsjonssaken avgjøres.

En annen endring er forslaget om at adopsjonsloven skal ha et uttrykkelig forbud mot å gi vederlag eller annen motytelse for å påvirke noen slik at en søknad om adopsjon eller forhåndssamtykke til adopsjon kan innvilges. Det skal være forbudt å forsøke å påvirke personer som må samtykke eller uttale seg i adopsjonssaken. Forbudet er i tråd med internasjonale forpliktelser på området og gir en viktig signaleffekt.

Se nærmere i kapittel 6.

1.2.4 Spesielle vilkår for nasjonal adopsjon

Departementet foreslår at noen av formene for nasjonal adopsjon blir regulert i egne bestemmelser i adopsjonsloven. Det innebærer at loven tar inn bestemte vilkår til bestemte former for nasjonal adopsjon som må være oppfylt, i tillegg til de generelle vilkårene i lovutkastets kapittel 2. Det gjelder:

- adopsjon av stebarn
- adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon
- adopsjon av barn som er adoptert fra før
- adopsjon av personer som er fylt 18 år

Flere av de ulike adopsjonstypene blir nå regulert i loven. Dette er nytt. I tillegg foreslår departementet at flere av de forutsetningene som i praksis gjelder for de ulike adopsjonstypene, i større grad går fram av loven. Adopsjon av fosterbarn skjer etter barnevernloven, men det henvises til slik adopsjon i adopsjonsloven.

Departementet foreslår en egen lovbestemmelse om stebarnsadopsjon. I dag åpnes det for at den ene ektefellen kan adoptere den andre ektefelles barn hvis den andre ektefellen samtykker. Det samme gjelder for samboere. Departementet foreslår at det i tillegg lovfestes at den som søker om å få adoptere ektefellens barn, skal ha oppfostret barnet i minst fem år og ønske å oppfostre barnet videre. Når det er særlige grunner for det, kan det gjøres unntak fra kravet om oppfostrings-tid.

I dag er det i noen tilfeller mulig å adoptere tidligere ektefelles eller samboers barn etter skilsmisse eller samlivsbrudd, der det er ett foreldreskap for barnet. Departementet foreslår at disse reglene videreføres. Det samme gjelder muligheten for stebarnsadopsjon etter ektefellens eller samboerens død. Departementet foreslår også at det åpnes for slik stebarnsadopsjon selv om barnet har to juridiske foreldre. En slik mulighet vil unntaksvis kunne være til barnets beste. Det kan eksempelvis være tilfeller der far og surrogatmor er juridiske foreldre. Hvis far dør, har ikke hans ektefelle eller samboer i dag mulighet til å stebarnsadoptere.

Departementet foreslår at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker skal behandle alle adopsjonssaker hvor barneverntjenesten har overtatt omsorgen for et barn (fosterbarnsadopsjon), også der foreldrene samtykker. En slik ansvarsdeling vil styrke rettssikkerheten til de involverte parter, både barnet og foreldrene.

For å trekke en klarere grense mellom nasjonal spedbarnsadopsjon hvor foreldrene samtykker og adopsjon som skal behandles etter barnevernlovens regler (adopsjon av fosterbarn der foreldrene samtykker), foreslås det tydeliggjort i loven at foreldrene skal ha gitt fra seg den faktiske omsorgen for barnet ved fødselen dersom adopsjonen skal behandles som nasjonal spedbarnsadopsjon.

Departementet foreslår at ny adopsjon av adoptert barn blir regulert i en egen lovbestemmelse og at det kreves sterke grunner for å innvilge slik adopsjon. Bestemmelsen kan også anvendes i de sjeldne tilfellene der det kan være aktuelt å adoptere et egenfødt barn.

Adopsjon innad i familien blir også behandlet. Departementet mener at en restriktiv praksis bør videreføres. Adopsjonsbehov innad i familien oppstår i svært få, men ulikeartede saker, og departementet foreslår i likhet med utvalget derfor ikke at det gis en særlig lovbestemmelse som regulerer dette.

Departementet foreslår at en person som har fylt 18 år, bare kan adopteres når det er klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til beste for personen. Videre kreves at søkeren har oppfostret personen i minst seks år, med mindre det foreligger andre særlige grunner som taler for adopsjon. I adopsjonsvurderingen skal det legges særlig vekt på tilknytningen mellom søkeren og den som søkes adoptert, den familietilknytningen som måtte falle bort ved adopsjonen, og eventuelle søsken som søkeren skal adoptere samtidig. Departementet foreslår en egen bestemmelse om adopsjon av personer som har fylt 18 år.

Se nærmere i kapittel 7 til 12.

1.2.5 Spesielle vilkår for internasjonal adopsjon

Departementet foreslår å videreføre kravet om at søkere må ha forhåndssamtykke for å adoptere et barn som er bosatt i utlandet. Det foreslås at dagens hjemmel for forskrift i adopsjonsloven § 16 e fjerde ledd blir videreført, med visse språklige endringer. Her kan det stilles krav til behandlingen av adopsjonssaker, utredning av adopsjonssøkerne, vilkår for å adoptere og for forhåndssamtykke til å adoptere og søkernes egnethet mv.

Adopsjonslovutvalget oppfordret departementet til å vurdere om kravene til adopsjonssøkere skal gå fram av forskrift, eller om de bør lovfestes. Departementet foreslår at kravene til søkerne i hovedsak fortsatt skal gå fram av forskrift.

Se nærmere i kapittel 13.

For å adoptere barn med behov for spesiell støtte, kreves det i dag, i tillegg til forhåndssamtykke, at faglig utvalg for adopsjonssaker godkjenner tildelingen. Departementet går i hovedsak inn for at dagens praksis opprettholdes, men at det tydeliggjøres at adopsjonsmyndighetene skal godkjenne slike tildelinger. Det opprettes et nytt utvalg som skal ha en rådgivende rolle. Departementet foreslår å videreføre dagens regler om at det ikke skal kunne gis forhåndssamtykke til adopsjon av et barn med behov for spesiell støtte. Det skal gjøres en ytterligere vurdering av om adopsjonssøkerne og det tildelte barnet passer sammen, ved at saken behandles i det faglig rådgi-

vende utvalget, og adopsjonsmyndighetene skal godkjenne tildelingen.

Se nærmere i kapittel 14.

Departementet foreslår å videreføre regelen om at personer som skal adoptere barn fra utlandet som hovedregel må gjøre det gjennom en adopsjonsorganisasjon. I dag kan departementet samtykke til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon i «særlige tilfeller». I tråd med utvalgets forslag, foreslår departementet å lovfeste i hvilke tilfeller det er anledning til å adoptere et barn fra utlandet uten å gå gjennom en adopsjonsorganisasjon. Det foreslås å skille mellom adopsjon av kjent barn og adopsjon av ukjent barn i to ulike bestemmelser. Nytt er forslaget om at det ikke skal være mulig å adoptere ukjent barn utenom organisasjon, dersom en norsk organisasjon har tillatelse til å drive adopsjonsformidling i landet barnet adopteres fra. Søknader om adopsjon utenom organisasjon er dessuten svært ressurskrevende for adopsjonsmyndighetene å opplyse og å veilede om, og adopsjon gjennom organisasjon foregår på en trygg måte til beste for barnet.

Det foreslås en egen bestemmelse om adgangen til å adoptere et barn fra utlandet som søkeren har tilknytning til (et såkalt «kjent» eller «konkret» barn). Kravene sammenfaller i stor grad med kravene for adopsjoner av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon. Det foreslås i tillegg at søkeren har nær personlig tilknytning til barnet eller barnets nære familie, at kontakten mellom dem er etablert uten adopsjonshensikt og at barnet mangler trygg omsorg i hjemlandet (subsidiaritetsprinsippet). Dette er en lovfesting av gjeldende praksis. Dersom vilkårene er oppfylt, kan søkerne innvilges forhåndssamtykke til adopsjon av det konkrete barnet, selv om barnet er fylt 5 år.

Se nærmere i kapittel 15.

1.2.6 Internasjonal adopsjonsformidling

Departementets forslag om internasjonal adopsjonsformidling er i stor grad en videreføring av gjeldende ordning. Utgangspunktet skal fortsatt være at adopsjonsformidling er forbudt, men at organisasjoner kan søke om tillatelse til å drive med formidling. Det foreslås at forbudet mot adopsjonsformidling og definisjonen av adopsjonsformidling fortsatt går fram av loven. Organisasjoner må både ha en tillatelse til å drive adopsjonsformidling og en tillatelse til å formidle adopsjoner fra konkrete land. Dette er i tråd med gjeldende adopsjonslov, men det foreslås et klarere skille mellom de to tillatelsene. Begge tillatelsene

foreslås å være tidsbegrenset. For at en organisasjon skal kunne få en formidlingstillatelse, må organisasjonen ha driftstillatelse fra norske myndigheter, og i tillegg en tillatelse (autorisasjon) fra det konkrete landet organisasjonen ønsker å formidle adopsjoner fra.

Departementet foreslår at departementet, som i dag, skal ha ansvar for å føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene. Denne myndigheten vil bli delegert, som i dag.

Departementet foreslår et uttrykkelig forbud mot å gi vederlag eller noen annen ytelse til organisasjoner eller personer som formidler adopsjon når dette har til formål å påvirke en adopsjonsprosess eller utfallet av en adopsjonssak. Forbudet er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Det foreslås å gjøre brudd på forbudet straffbart, og at straff for brudd på forbudet mot adopsjonsformidling blir videreført.

Se nærmere i kapittel 16.

1.2.7 Myndighet og saksbehandling

Internasjonale adopsjoner

I gjeldende lov er avgjørelsesmyndigheten lagt til departementet. Adopsjonslovutvalget foreslo at myndigheten i loven skulle legges til det organ som i praksis treffer vedtakene om adopsjon, det vil si Barne- ungdoms og familieetaten (Bufetat). Departementet foreslår imidlertid at myndigheten fortsatt skal ligge til adopsjonsmyndigheten ved departementet, men at denne myndigheten vil bli delegert.

De som søker om å adoptere barn fra utlandet, må som hovedregel gjøre det gjennom en av adopsjonsorganisasjonene som er godkjent for å drive internasjonal adopsjonsformidling. Departementet foreslår at saksbehandling knyttet til søknad om å adoptere barn fra utlandet, starter med at søkerne må få en formidlingsbekreftelse fra en av adopsjonsorganisasjonene, slik som i dag. Deretter kan det søkes om forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene.

Utvalget foreslo en godkjenningssamme på 0 til 5 år. Departementet følger ikke opp dette, og foreslår i stedet å videreføre dagens ordning med at det normalt gis forhåndssamtykke for ett barn eller ett søskenpar fra 0 og opp til 3 år, men slik at mulighetene til utvidet forhåndssamtykke for adopsjon av barn fram til det fylder 5 år beholdes. Departementet foreslår videre at dagens mulighet til å fastsette forskrift om forhåndssamtykke og saksbehandlingen videreføres, og at det i tillegg

kan fastsettes nærmere godkjenningssamme i forskrift.

Departementet foreslår at adopsjonsmyndighetene skal ha ansvaret for å vurdere om tildelingen av et adoptivbarn fra utlandet kan gjennomføres. I henhold til Haagkonvensjonen 1993 skal sentralmyndigheten i mottakerlandet (Norge) og sentralmyndigheten i opprinnelseslandet samtykke i at adopsjonen kan fortsette. Den norske sentralmyndigheten skal i henhold til artikkel 17 c) i konvensjonen, utstede en erklæring om at adopsjonen kan fortsette. Denne oppgaven kan, med unntak for vurdering av tildelinger av barn med behov for spesiell støtte, delegeres til adopsjonsorganisasjonene. Gjennom delegering kan organisasjonene beholde oppgaven med å vurdere tildelinger av barn innenfor rammen av det forhåndssamtykket søkerne har fått, som i dag.

Departementet foreslår at det, som i dag, ikke kan gis forhåndssamtykke til å adoptere barn med behov for spesiell støtte, det vil si barn som trenger oppfølging utover det man må regne med ved adopsjon av barn fra utlandet, barn som har fylt 5 år eller søskengrupper med flere enn to søsken. Slike tildelinger skal vurderes og godkjennes av adopsjonsmyndighetene. Departementet foreslår at det etableres et nytt faglig rådgivende utvalg som skal behandle og gi tilrådinger i saker om tildelinger av barn med behov for spesiell støtte. Selve ansvarsområdet til det faglig rådgivende utvalg for adopsjonssaker foreslås lovfestet, mens sammensetning og behandlingsmåten foreslås regulert i forskrift.

Når det gjelder saksgangen ved internasjonal adopsjon av kjent barn utenom organisasjon, foreslår departementet ingen endringer i praksis, men at det lovfestes vilkår. Ved adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon, foreslås det heller ingen endringer i saksgangen. Men det foreslås at det ikke skal kunne adopteres ukjent barn utenom organisasjon dersom en norsk adopsjonsorganisasjon har godkjent adopsjonssamarbeid i det landet det skal adopteres fra.

Mange av samarbeidslandene krever oppfølgingsrapporter om adoptivbarn etter at adopsjonen er gjennomført og barnet bor i Norge. I en del av tilfellene kreves det at rapportene er utarbeidet eller godkjent av en offentlig myndighet eller fagperson. I praksis ser det ut til at kommunene har stått for utarbeidelsen av slike rapporter. Departementet foreslår å lovfeste at adopsjonsmyndigheten får ansvar for at disse oppfølgingsrapportene utarbeides til opprinnelsesland som krever det. Det forutsettes at myndigheten kun har et lovpålagt ansvar der opprinnelseslandet krever rappor-

ter skrevet eller godkjent av offentlig myndighet. Ansvar skal gjelde i inntil 3 år etter at barnet har kommet til Norge. Kommunen skal bistå med opplysninger til oppfølgingsrapportene og utarbeide oppfølgingsrapporter dersom adopsjonsmyndigheten ber om det. Departementet legger til grunn at dagens praksis vil bli videreført.

Se nærmere i kapittel 17.

Nasjonale adopsjoner

Departementet har vurdert adopsjonslovutvalgets forslag til endret ansvarsfordeling og saksgang ved nasjonale adopsjoner, men foreslår i hovedsak å opprettholde dagens myndighetsforhold og saksbehandling. Utvalget har videre foreslått at myndigheten legges til regionene i Bufetat i loven. Departementet foreslår at avgjørelsesmyndigheten fortsatt skal ligge til departementet i loven, men forutsetter at myndigheten vil bli delegert.

I dag behandler fylkesnemnda saker om tvangsadopsjon etter barnevernloven. Saker der foreldrene har samtykket til adopsjon av spedbarn behandles av adopsjonsmyndighetene. Fylkesnemnda skal imidlertid etter forslaget behandle alle saker der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for et barn, uavhengig av om det gjelder tvangsadopsjoner eller om det foreligger adopsjonssamtykke fra barnets opprinnelige foreldre. Etter at fylkesnemnda har truffet vedtak om adopsjon, skal adopsjonsmyndigheten utstede bevillingen, uten å prøve om vilkårene for adopsjonen er til stede.

Når det gjelder adopsjon av spedbarn (nasjonal spedbarnsadopsjon), foreslås et tydeligere ansvar for adopsjonsmyndighetenes saksbehandling og oppfølging av foreldre som overveier å adoptere bort sitt barn. Slike saker skal forelegges det rådgivende utvalget for adopsjonssaker før adopsjonsmyndigheten avgjør hvilke søkere som skal få adoptere barnet.

Se nærmere i kapittel 18.

Relevante saksbehandlingsregler i forvaltningsloven på adopsjonsfeltet

Kapittel 19 behandler forholdet til forvaltningsloven. Departementet foreslår å presisere gjeldende rett når det gjelder taushetsplikt og partsbegrepet. Dersom det er flere som samtidig er registrert som søkere om å adoptere spedbarn i en nasjonal adopsjon, regnes de ikke som parter i samme sak. Søkere som mener seg forbigått, kan ikke påklage adopsjonsvedtaket. Det foreslås også

at det skal gjelde en frist på 10 år for å kunne omgjøre adopsjonsvedtak.

Adoptivbarns rett til opplysninger mv.

I kapittel 20 behandles adoptivbarns rett til innsyn og opplysninger. Departementet foreslår flere endringer i adopsjonsloven.

Aldersgrensen for å få vite hvem de opprinnelige foreldrene er, foreslås senket fra dagens 18 år til 15 år. Den adopterte skal få opplysningene under nødvendig veiledning.

Dersom den adopterte er død, skal den adoptertes etterkommere i rett nedstigende linje kunne få opplyst hvem som er de opprinnelige foreldrene til den adopterte. Dette er nytt.

Den adopterte skal ved fylte 18 år få et informasjonsskriv om adopsjonen og om rett til innsyn i adopsjonssak. Det er forutsatt at adoptivforeldrene blir informert om at dette vil bli gjort. Denne lovendringen vil bare gjelde for adopsjoner gitt etter den nye loven.

Domstolskontroll i adopsjonssaker

Gjeldende regelverk foreslås i det vesentlige videreført, men med enkelte justeringer. Det foreslås å lovfeste at adopsjonsvedtakene skal ha utvidet rettskraft og bli bindende for andre enn partene i adopsjonssaken. Ved eventuell domstolsprøving, skal den som reiser sak om gyldigheten av et adopsjonsvedtak, varsle de som var parter i adopsjonssaken, selv om søksmålet ikke er reist mot dem. Regelen om forbud mot prejudisiell prøving av et vedtak om adopsjon videreføres. Prejudisiell prøving vil si at for å løse hovedsaken, må en domstol ta stilling til andre rettsspørsmål enn hva hovedsaken gjelder. Det følger av dette at gyldigheten av et adopsjonsvedtak bare kan angripes ved søksmål som direkte gjelder gyldigheten av adopsjonen.

Se nærmere i kapittel 21.

Bevis- og prognosekrav knyttet til barnets beste

Kapittel 22 omhandler bevis- og prognosekrav, det vil si hvilket krav til sannsynlighet som skal stilles når det skal vurderes hva som i framtiden vil bli til barnets beste. Det foreslås at bevis- og prognosekravet i adopsjonssaker klargjøres i loven ved at begrepet «kan antas» i gjeldende adopsjonslov endres til «klart sannsynlig». En søknad om å adoptere eller om forhåndssamtykke til å adoptere skal bare kunne innvilges når det er «klart sannsynlig» at adopsjon vil bli til barnets beste.

1.2.8 Virkninger av adopsjon

Departementet foreslår at det skal gå tydelig fram av adopsjonsloven at adoptivbarn er rettslig likestilte med andre barn. Adoptivbarnet får ved adopsjonen samme rettsstilling som om adoptivbarnet hadde vært adoptivforeldrenes eget barn, og rettsforholdet mellom den som blir adoptert og dens opprinnelige foreldre opphører ved adopsjonen. Videre foreslår departementet at unntakene fra denne hovedregelen skal gå uttrykkelig fram av loven.

Departementet foreslår også at rettsvirkningene etter stebarnsadopsjon og ny adopsjon av tidligere adopterte barn fortsatt skal gå fram av adopsjonsloven.

Se nærmere i kapittel 23.

1.2.9 Internasjonal-privatrettslige regler

Kapittel 24 behandler spørsmål om norske myndigheters jurisdiksjon, det vil si når norske adopsjonsmyndigheter har kompetanse til å behandle en adopsjonssak som har tilknytning til flere land. Videre behandles lovvalg, som gjelder hvilket lands lov norske myndigheter skal vurdere saken etter. Spørsmål om anerkjennelse av utenlandske adopsjonsavgjørelser omhandles også, dvs. vilkårene for at en utenlandsk adopsjonsavgjørelse skal gjelde her i landet, og hvilke virkninger det har at en utenlandsk avgjørelse gjelder her.

Når det gjelder jurisdiksjon, foreslår departementet at hovedregelen i adopsjonsloven skal være at søknader kan avgjøres i Norge dersom søkeren eller barnet har «vanlig bosted» i Norge. Departementet foreslår også at en søknad kan behandles i Norge hvis søkeren eller barnet er norsk statsborger og bostedslandet ikke har jurisdiksjon til å avgjøre adopsjonssøknaden. Det samme gjelder der det er særlige grunner til at saken skal avgjøres i Norge og saken har nær tilknytning til Norge. Forslaget viderefører gjeldende rett om at adopsjonssaker avgjøres i Norge dersom søkeren har bopel her. Istedenfor dagens ordning med samtykke fra departementet for når en sak kan behandles i Norge, foreslår departementet flere alternative vilkår for når saken kan behandles her. Disse reglene bygger på den praksis som er fulgt etter dagens samtykkeregulering. Departementet foreslår også en presisering i adopsjonsloven om at disse reglene bare gjelder så lenge ikke annet følger av overenskomst med annen stat.

Når det gjelder lovvalg mener departementet, i likhet med utvalget, at adopsjonssaker som avgjøres i Norge, skal behandles etter norsk rett. Departementet foreslår videre å følge opp utvalgets forslag om at spørsmålet om samtykke fra foreldre eller verger skal reguleres av barnets bostedslands rett når noen søker om å få adoptere et barn under 18 år som har sitt vanlige bosted i et annet land. Denne bestemmelsen er ny. Departementet foreslår å videreføre regelen om at når myndighetene avgjør en søknad om adopsjon av et barn under 18 år, skal de legge vekt på om adopsjonen vil bli anerkjent i et land som søkeren eller barnet har så nær tilknytning til at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke blir gjeldende der.

Departementet foreslår to hovedbestemmelser om anerkjennelse av utenlandske adopsjonsavgjørelser. Den ene bestemmelsen regulerer vilkårene for når en utenlandsk adopsjon gjelder umiddelbart i Norge. Den andre bestemmelsen regulerer behandlingen dersom en sak om bekreftelse eller avgjørelse legges fram for adopsjonsmyndighetene. Det foreslås at det lovfestes at barnet og søker, i tillegg til myndigheter som tar prejudisielt stilling til anerkjennelse, kan be om at adopsjonsmyndigheten tar stilling til om vilkårene for anerkjennelse av den utenlandske avgjørelsen er oppfylt. Det foreslås også at adopsjonsmyndigheten, som i dag, kan fastsette at en utenlandsk adopsjon som ikke gjelder umiddelbart i Norge, likevel skal gjelde her. Adopsjonsmyndighetens bekreftelser og avgjørelser skal uten videre legges til grunn av andre norske myndigheter. Departementet foreslår også en ny forskriftsbestemmelse som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler om gjennomføring av reglene om anerkjennelse.

Departementet foreslår at når en utenlandsk adopsjonsavgjørelse anerkjennes her i landet, skal den som hovedregel ha samme rettsvirkning som en norsk adopsjon. En slik regel er i samsvar med det alminnelige prinsipp for anerkjennelse av utenlandske avgjørelser. Departementet foreslår å videreføre adgangen for adopsjonsmyndighetene til å anerkjenne en utenlandsk avgjørelse om å oppheve adopsjon. I tillegg foreslår departementet at denne regelen om opphevelse også skal omfatte andre typer av utenlandske avgjørelser om endringer av adopsjon, slik som omgjøring.

Departementet foreslår videreføring av ordre public-regelen. Det innebærer at en utenlandsk adopsjon ikke gjelder her i riket dersom dette åpenbart vil være i strid med norsk rettsorden.

Se nærmere i kapittel 24.

1.2.10 Straff

I dag er det straffbart å bryte forbudet mot adopsjonsformidling. Departementet foreslår i tillegg straff for overtredelser av forbudene i følgende bestemmelser:

- forbudet mot å gi eller love vederlag eller annen ytelse for å prøve å påvirke en person som skal samtykke til en adopsjon eller uttale seg om adopsjonssaken
- forbudet mot å gi vederlag eller noen annen ytelse for å påvirke organisasjoner, personer i organisasjoner eller andre personer som formidler adopsjon

Straffebestemmelsen om brudd på forbudet mot adopsjonsformidling blir videreført.

Se nærmere i kapittel 25.

1.2.11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Mange av forslagene i lovutkastet er presiseringer av gjeldende rett, endringer av lovteknisk karakter eller mindre endringer som vil håndteres innenfor gjeldende budsjettrammer. Departementet foreslår også å innføre flere nye bestemmelser for å gjøre adopsjonsloven og adopsjonsprosessen lettere tilgjengelig. Forslagene innebærer kun mindre endringer i saksbehandlingsprosessen.

Enkelte av forslagene vil kunne føre til noe merarbeid for Bufetat. Aldersgrensen for adoptivbarns rett til innsyn senkes fra 18 til 15 år, og den som er adoptert gis rett til nødvendig veiledning fra adopsjonsmyndighetene i denne sammenhengen. Det er imidlertid usikkerhet med hensyn til omfanget av henvendelser og eventuelle kostnader til oversettelse av dokumenter mv. Bufetat kan også få noe merarbeid i forbindelse med oppfølgingsrapporter til barnets opprinnelsesland.

Forslaget om at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker også skal behandle adopsjoner der foreldrene samtykker og barnevernet har overtatt omsorgen for barnet, vil føre til at fylkesnemndene får noen få flere saker å behandle.

Det legges til grunn at forslagene kan håndteres innenfor gjeldende budsjettrammer.

Se nærmere i kapittel 26.

1.3 Forslag som departementet ikke følger opp i proposisjonen

1.3.1 Adopsjon etter bruk av assistert befruktning (surrogati mv.) i utlandet

Adopsjonslovutvalget foreslo egne vilkår i adopsjonsloven for adopsjon av barn unnnfanget ved assistert befruktning i utlandet. Utvalget skulle, i henhold til sitt mandat, utrede og ta stilling til adopsjon av barn der barnet er født ved surrogati. Selv om mandatet var begrenset til surrogati, mener utvalget at andre metoder innen assistert befruktning kan aktualisere de samme problemstillingene som surrogati gjør. Med terminologien «barn unnnfanget ved assistert befruktning i utlandet» inkluderer utvalget metoder for befruktning som ikke er tillatt i Norge. Betegnelsen er ment å dekke både bruk av surrogatmor og ukjent sæddonor.

Utvalget foreslo en egen lovbestemmelse om stebarnsadopsjon for å regulere vilkår for adopsjon i disse tilfellene. Utvalgets begrunnelse for en særskilt bestemmelse er at disse tilfellene skiller seg fra vanlig stebarnsadopsjon hvor barnet har levd sammen med adopsjonssøkeren på forhånd. Forslaget omfatter tilfeller der surrogati mv. er lovlig i det aktuelle landet barnet ble født. Videre kreves det en avtale mellom søkeren og søkerens ektefelle om surrogati, at surrogatmors identitet er kjent og at surrogatmor har samtykket til adopsjonen. I slike tilfeller skal det ifølge forslaget ikke kreves oppfostringstid for stebarnsadopsjon. Søknad om adopsjon må ifølge utvalget være fremmet innen barnet er 6 måneder.

I dag kan barn unnnfanget ved surrogati eller bruk av ukjent donorsæd i utlandet adopteres etter de generelle reglene om stebarnsadopsjon.

De høringsinstansene som uttalte seg var delt i synet på forslaget. Forslaget støttes av Barneombudet, Advokatforeningen, Fagforbundet og Fellesorganisasjonen. Argumentet som ble trukket fram var at denne løsningen vil være til barnets beste. Barneombudet støttet forslaget i påvente av en bredere utredning av surrogatispørsmålet, da det generelt er best for barn å ha to juridiske foreldre. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Kirkerådet, er imot forslaget. Bufdir vil bruke de generelle reglene om stebarnsadopsjon. Kirkerådet mener forslaget vil legitimere bruk av surrogati, og undergrave barnelovens bestemmelse om at den som føder barnet, er mor. Norsk Kvinnesaksforening er skeptisk, og mener surrogati reiser mange vanskelige etiske og juridiske spørsmål. FRI – foreningen for kjønns- og

seksualitetsmangfold (tidligere Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, LLH) mener at forslaget på flere punkter er for strengt, og ikke ivaretar barnets beste. FRI mener heller at hensynene som lå til grunn for den midlertidige loven om overføring av foreldreskap for barn født av surrogatmor¹ bør videreføres i ny lov.

Forslaget reiser vanskelige avveiningsspørsmål. Adopsjonslovutvalget ville gjennom lovforslaget synliggjøre forskjellen fra vanlig stebarnsadoptsjon og stille snevre vilkår for bruk av stebarnsadoptsjon etter assistert befruktning. En egen bestemmelse om adopsjon i slike tilfeller kan gi større forutsigbarhet. Men det er viktige hensyn som taler mot en slik lovbestemmelse. Bruk av surrogati reiser vanskelige problemstillinger, etisk og juridisk. En lovfesting kan gi en uheldig signaleffekt og framstå som en legitimering av surrogati og assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge. Haag-konferansen for internasjonal privatrett utreder for tiden regler om internasjonal privatrett og juridisk status for barn med tilknytning til flere stater, herunder barn født etter bruk av internasjonal surrogati. Norge er medlem av Haag-konferansen, og det vil derfor være uheldig å foregripe dette arbeidet.

Bioteknologirådet går i sin evaluering av bioteknologiloven i mai 2015 inn for at kommersiell surrogati skal være forbudt. Helse- og omsorgsdepartementet arbeider dessuten med en stortingsmelding om evaluering av bioteknologiloven.

Departementet følger på bakgrunn av ovennevnte ikke opp utvalgets forslag om en egen lovbestemmelse om stebarnsadoptsjon ved surrogati mv.

1.3.2 Adopsjonsstønaden er økt til 1 G

Engangsstønad ved adopsjon av barn fra utlandet ble innført i 1992 for å motvirke en ujevn sosial fordeling av adopsjoner på grunn av de høye kostnadene ved adopsjon fra utlandet. Adopsjonslovutvalget foreslo at adoptivfamilier som har adoptert et barn fra utlandet gjennom en adopsjonsorganisasjon, får krav på adopsjonsstøtte tilsvarende folketrygdens grunnbeløp (1 G). Hove-utvalget hadde i sin NOU 2009: 11 *Adopsjon til barnets beste* foreslått å øke adopsjonsstøtten til adopsjonsøkere til minst 1 G. Da adopsjonslovutvalget fremmet sitt forslag i 2014, var stønadsbeløpet på kr. 46 920 per barn. I budsjettforliket 2014 (Innst. 14 S (2014–2015)) ble adopsjonsstønaden for 2015 fastsatt til det daværende grunnbeløpet tilsva-

rende 1 G (kr 88 370 per barn). Dette nivået på adopsjonsstønaden er senere videreført i de årlige budsjettene.

Dette forslaget er derfor allerede fulgt opp i budsjettssammenheng.

1.3.3 Støtte til adoptivfamilier etter adopsjon

Adopsjonslovutvalget foreslo at barn som er adoptert fra utlandet og deres familier gis et lovfestet krav på oppfølging i regi av Bufdir. Utvalget foreslo:

- Rett til å bli fulgt opp av rådgivere med særlig kunnskap om adopsjon og terapeutisk erfaring i inntil 3 år etter adopsjonen. Utvalget anså en ramme på 10 timer som et godt utgangspunkt.
- Bufdir gis ansvar for informasjon, veiledning og kompetanseheving av relevante offentlige instanser som kommer i kontakt med adoptivbarn og deres familier.
- Ved større utfordringer henvises adoptivfamiliene til videre oppfølging i det ordinære hjelpeapparatet.

Det vises til NOU 2014: 9 kapittel 24, særlig punkt 24.7.2.

Forslaget fikk bred støtte fra de høringsinstansene som uttalte seg. Det kom enkelte merknader, som at oppfølgingen ikke bør være tidsbegrenset, og at Bufdir bør opprette en nettbasert svartjeneste. Fellesorganisasjonen understreket at kommunen allerede har oppfølgingsansvar, men mente at forslaget ville innebære et viktig supplement. Bufdir tok ikke stilling til forslaget fordi de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om adoptivfamiliers behov for særskilt oppfølging.

Også i andre sammenhenger har det blitt fremmet forslag om etterfølgende støtte til adoptivfamilier etter ankomst til Norge. Hove-utvalget foreslo at det skulle opprettes en egen adopsjonsfaglig kompetanseenhet i Bufdir med ansvar for å spre nødvendig kunnskap, forskning og erfaringer om adopsjon, se NOU 2009: 21 s. 234 og 243. To av adopsjonsorganisasjonene, Adopsjonsforum og InorAdopt, har tidligere utredet behovet for et kompetansesenter for adopsjon, og leverte i mai 2013 et forslag om et nasjonalt kompetansesenter. Utenlandsadoptertes Politiske Utvalg har nylig uttalt ønske om et kompetansesenter. Folkehelseinstituttet viser også til at det er behov for bedre oppfølging av adoptivfamilier etter at de har kommet hjem enn det som gis per i dag.

Under Stortingets behandling av Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til*

¹ LOV-2013-03-08-9 (opphevet).

barns beste, fremmet Stortinget anmodningsvedtak nr. 744:

«Stortinget ber regjeringen se på tiltak som kan gjøres for hvordan adopterte barn kan få best mulig oppfølging for å sikre en god oppvekst.»

I Innst. 318 S (2015–2016), heter det i tilknytning til anmodningsvedtaket:

«Barn som plasseres i fosterhjem har behov for å kjenne sin egen livshistorie, og det er, slik komiteen ser det, viktig at alle som er involvert i fosterhjems plasseringen er kjent med hvor nødvendig og viktig dette er for barnet, og at dette følges opp.

Komiteen viser til behandlingen av Prop. 7 L (2009–2010), jf. Innst. 209 L (2009–2010) der en samlet komité ønsket mer bruk av adopsjon for varig plassering for å skape mer ro og stabilitet for barnet, og viser til at samvær også kan avtales med biologiske foreldre etter adopsjon. Komiteen viser til at også ved adopsjon kan kommunene bidra økonomisk dersom adopsjon gjennomføres etter fosterhjemsopphold. Komiteen er kjent med at fosterbarn som adopteres og barn som er utenlandsadopterte kan ha samme utfordringer seinere i livet, og trenger mer oppfølging. Komiteen ber regjeringen se på tiltak for å bedre oppfølgingen av disse, og se på tiltak som kan settes inn for å forebygge seinere plager.»

Adopterte som gruppe har økt risiko for en rekke lidelser og plager sammenlignet med normalpopulasjonen. Både nasjonalt og internasjonalt adopterte skårer lavere på kognitiv kompetanse og skoleprestasjoner, alkohol- og rusmiddelbruk er mer utbredt og forekomst av selvmord og selvmordsforsøk er høyere.² Det pekes imidlertid på at adopterte er en mangfoldig gruppe.

En kunnskapsinnhenting Bufdir har gjort for departementet viser blant annet at det kan være ulike oppfølgingsbehov på forskjellige tidspunkt i mange år etter adopsjonen. Undersøkelsene viser også at foreldrene generelt trenger støtte og veiledning. Videre at kunnskapen om adopsjonsrelaterte utfordringer er lav i hjelpeapparatet. Forel-

drenes terskel for å ta kontakt med hjelpeapparatet kan dessuten være høy.

En evaluering av de adopsjonsforberedende kursene viser at disse gjør deltakerne bedre rustet til å ta imot et barn, men at kursene er lite i tråd med de endringer som har skjedd innen internasjonal adopsjon, blant annet at gjennomsnittlig alder når barna kommer til Norge den senere tid har blitt høyere og at flere av barna har ekstra hjelpebehov.

De fleste adopterte barn, uavhengig av om de er adoptert fra utlandet eller har vært fosterbarn, har hatt en utfordrende start i livet og kan ha behov for ekstra hjelp og støtte gjennom oppveksten. De kan ha blitt påført ekstra belastninger i tidlig oppvekst, i tillegg til at de må leve med andre enn sine biologiske foreldre som primære omsorgsgivere. Begge forhold kan utløse særskilt behov for hjelp, herunder knyttet til identitetsutvikling.

Etter departementets vurdering vil en del av barna som adopteres gjennom oppveksten ha behov for hjelp og støtte fra kompetente fagpersoner fordi de har forhøyet risiko for utfordringer på mange livsområder. Vanskene kan imidlertid være av så ulik art at det ikke er hensiktsmessig å opprette et eget tilbud for denne gruppen, og departementet følger derfor ikke opp adopsjonslovutvalgets forslag. Adoptivbarn og deres familier har krav på tilbud fra de offentlige tjenestene, for eksempel helsetjenester, på lik linje med andre barn og familier. Departementet anbefaler at adoptivbarn og deres familier gis god hjelp gjennom det ordinære hjelpeapparatet og at kunnskapen om adopsjon og adoptivbarns bakgrunn og spesielle utfordringer styrkes i de ulike delene av hjelpeapparatet, herunder innenfor helse.

Departementet vil arbeide videre med tiltak knyttet til oppfølging etter adopsjon i andre prosesser.

Familieverntjenesten, som skal gi et lavterskeltilbud, skal innrette sitt foreldreveiledningstilbud og øvrige tilbud også til adoptivfamilier. Veiledningen er lett tilgjengelig og holder en høy faglig standard. Departementet vil sørge for at det utvikles digital informasjon og veiledning til adoptivforeldre og hjelpeapparatet. Videre bør de adopsjonsforberedende kursene skreddersys mer inn mot aktuelle behov slik at adoptivfamilier ved utenlandsadopsjon blir bedre rustet til å møte eventuelle utfordringer etter barnets ankomst.

² Kunnskapsoppsummering fra Folkehelseinstituttet, 2013:8. Hvordan går det med adopterte barn?

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

I dette kapitlet omtales de utredningene som har dannet grunnlaget for departementets forslag til ny adopsjonslov. Dette er særlig adopsjonslovutvalgets NOU 2014: 9 *Ny adopsjonslov* og høringen av denne utredningen. Adopsjonslovutvalget har i sitt lovforslag bygget videre på utredningen i NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste*.

2.2 NOU 2014: 9 *Ny adopsjonslov*

2.2.1 Adopsjonslovutvalgets sammensetning og mandat

Adopsjonslovutvalget ble utnevnt i statsråd 28. september 2012.

Følgende var medlemmer av utvalget:

- Karl Harald Søvig, professor, Universitetet i Bergen, Bergen (leder)
- Astrid Vigdis Haram, advokat, selvstendig næringsdrivende, Oslo
- Kjersti Sandnes, psykologspesialist og universitetslektor, Trondheim kommune og NTNU, Trondheim
- Torunn Elise Kvisberg, tingrettsdommer, Sør-Gudbrandsdal tingrett, Lillehammer
- Trond Indregard, psykologspesialist og selvstendig næringsdrivende, Tromsø.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«1. Bakgrunn

Adopsjonsloven av 28. februar 1986 nr. 8 avløste adopsjonsloven av 2. april 1917. Flere av endringene som ble foretatt i 1986 tok sikte på å fjerne forskjellsbehandling mellom adoptivbarn og andre barn. Noen samlet, generell gjennomgang av adopsjonsloven ble imidlertid ikke foretatt.

Adopsjonsloven av 1986 er endret en rekke ganger. I 1999 ble det tilføyd et nytt kapittel 3A i loven om adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivhjem. Nye regler om stebarnsadoptsjon i registrert partnerskap ble innført i 2002. I forbindelse med innarbeidingen av FNs barnekonvensjon i norsk rett, ble det i

2003 tatt inn en bestemmelse om barnets rett til å uttale seg før det treffes avgjørelse om adopsjon. Ny organisering for behandling av søknad om adopsjon ble iverksatt fra 1. januar 2004. I 2005 ble det innført en bestemmelse der det fremgår at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er vedtaksmyndighet i saker som gjelder adopsjon mot foreldrenes vilje etter barnevernloven. I 2008 ble ekteskapsloven og adopsjonsloven endret, slik at par av samme kjønn kan inngå ekteskap og adoptere på lik linje med heterofile. I 2010 ble det innført adgang til besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldre etter en adopsjon, der adopsjonen er gjennomført mot foreldrenes vilje etter barnevernloven. Adopsjonslovens § 19 om anerkjennelse av utenlandske adopsjoner ble strammet inn i 2010. Adopsjoner gjennomført i adoptivforeldrenes statsborgerland uten norsk forhåndssamtykke, er ikke lenger automatisk gyldige i Norge dersom adoptivforeldrene var bosatt her i landet da adopsjonen ble gjennomført.

For øvrig trådte Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner i kraft 1. januar 1998 for Norge. Revidert europeisk konvensjon 27. november 2008 om adopsjon trådte i kraft 1. september 2011.

I NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste* foretok Adopsjonsutvalget en bred gjennomgang av adopsjonsfeltet. Utvalget fremmet et bredt spekter av forslag, bl.a. forhold knyttet til vilkår for adopsjon, saksbehandling og organisering av arbeidet, samt støtte og tiltak før og etter adopsjon. Videre fremmet utvalget forslag knyttet til adopsjonsorganisasjonenes rolle i adopsjonsprosessen. Behovet for forskning ble også behandlet. Det lå imidlertid ikke i utvalgets mandat å utarbeide utkast til ny adopsjonslov.

Ettersom adopsjonsloven har vært endret flere ganger, kan loven fremstå som noe fragmentarisk. Adopsjonsutvalget har også konkludert med at det er behov for en annen struktur over regelverket for å gjøre det mer oversiktlig.

Utvalget uttaler at et mer oversiktlig og tilgjengelig regelverk bedre vil ivareta hensynet til adoptivbarn, biologiske foreldre, adoptivsøkere, adopsjonsorganisasjoner og saksbehandlende organer.

2. Nærmere om innholdet i mandatet

Lovgivningen på adopsjonsområdet skal ivareta en rekke ulike hensyn. Et overordnet hensyn er å sikre at adopsjon gjennomføres til barnets beste og med barnets grunnleggende rettigheter for øye. Et regelverk om adopsjon skal også ivareta hensynet til barnets biologiske foreldre og deres rettigheter. Videre skal lovgivningen ivareta adoptivsøkerne slik at de behandles på en god, hensynsfull og likeverdig måte.

Regelverket skal fastsette hvilke vilkår som må være oppfylt for at det skal kunne gjennomføres en adopsjon, samt rettsvirkningene av adopsjonen. I denne sammenheng er interlegale spørsmål vesentlige. Hvordan adopsjonsformidlingen ved nasjonal og internasjonal adopsjon skal foregå, er også sentrale spørsmål som fortsatt må være regulert i lovgivningen, herunder tilsyn med internasjonal adopsjon. Det samme gjelder spørsmål om den adoptertes rett til opplysninger om sin opprinnelige familie, herunder om tilgang til og utlevering av opplysninger etter at adopsjon er gjennomført.

Utvalget skal foreta en prinsipiell vurdering av adopsjonsinstituttet i dag og en generell vurdering av hva loven bør inneholde. Utvalget skal fremme forslag til en fullstendig regulering av de spørsmål som i dag er regulert i lov 28. februar 1986 nr. 28 om adopsjon og dens forskrifter. I tillegg skal utvalget gå igjennom departementets skriftlige retningslinjer og rundskriv, og eventuelt vurdere å nedfelle innholdet i lov eller forskrift. Utvalget gis i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til ny lov om adopsjon, der våre internasjonale forpliktelser inkluderes. Utvalget skal vurdere om Haagkonvensjonen av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner skal synliggjøres i adopsjonsloven. Utvalget skal også foreslå en hensiktsmessig fordeling av hva som bør reguleres i lov, og hva som bør reguleres i forskrift. Dersom utvalget kommer til at bestemmelser også bør reguleres i forskrifter, skal utvalget gi forslag til innhold i slike forskrifter. Ny lov må ha tydelige forskriftshjemler.

Målet er å bevare, fornye og gjøre nødvendige tillegg til innholdet i den eksisterende lov-

givningen slik at den ivaretar adoptivbarnet, biologiske foreldre og adoptivsøkere. Videre skal lovgivningen inneholde bestemmelser som sikrer god behandling av søknaden om adopsjon i saksbehandlende organer.

Utvalgets forslag skal legge til grunn gjeldende organisering av adopsjonsfeltet, dvs. at de fem regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) fortsatt skal være vedtaksinstanser. Departementet er i ferd med å vurdere forslag til enkelte endringer på adopsjonsfeltet. Eventuelle forslag som blir fremmet og de konklusjoner som blir fattet på bakgrunn av disse forslag, skal utvalget legge til grunn i sitt lovutkast.

Utvalget skal foreta sine vurderinger og utarbeide sitt lovforslag i lys av Adopsjonsutvalgets forslag i NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste, men er ikke bundet av disse. Utvalget skal også se hen til de erfaringer man har med gjeldende adopsjonslovgivning.

Lovutkastet skal i størst mulig utstrekning inneholde de materielle og prosessuelle regler som anses nødvendige på området, samt hjemmel for departementet til å gi utfyllende bestemmelser i form av forskrift. Nytt regelverk om adopsjon skal regulere alle sentrale problemstillinger på feltet. Utvalget skal særlig utrede og ta stilling til:

- om loven bør ha en formålsbestemmelse
- om regler om arbeidsfordeling mellom ulike organer bør nedfelles i loven
- om gangen i saksbehandlingen bør nedfelles i loven
- rettsvirkningene av en adopsjon
- innsyn i adopsjonssak, herunder den adoptertes rett til opplysninger om sin opprinnelige familie
- adopsjon av voksne
- vilkår for nasjonal adopsjon, herunder stebarn, fosterbarnsadoptsjon, adopsjon der barnets biologiske foreldre ber om bistand til å adoptere bort barnet sitt og adopsjon der foreldreansvaret er overtatt etter barne-loven
- krav til samtykke fra foreldre
- barnets samtykke- og uttalerett
- adopsjon av barn der barnet er født ved surrogati
- adopsjonsformidlingen av nasjonal adopsjon
- interlegale spørsmål
- vilkår for internasjonal adopsjon, herunder krav til søkere

- adopsjonsformidling av internasjonal adopsjon, herunder adopsjonsorganisasjonenes rolle
- tilsyn med internasjonal adopsjon
- spørsmål knyttet til søkeres og adopsjonsorganisasjoners omgåelse av regelverket, herunder kjøp og salg av barn og om innføring av sanksjoner.

Også ellers skal utvalget fremme forslag til endringer i andre lover som er en følge av utvalgets øvrige forslag.

Et vesentlig siktemål ved ny adopsjonslov er å oppnå brukervennlige regler. Lovforslaget bør derfor ha en god systematikk og et enkelt og klart språk.

Utvalget skal utforme lovforslaget i samsvar med anbefalingene i veiledningen 'Lovteknikk og lovforberedelse'.

Utvalget skal gi oversikt over relevante internasjonale konvensjoner og gi en beskrivelse og vurdering av konvensjonene i forhold til utvalgets forslag.

Utvalget skal gi en oversikt over relevant nordisk rett.

Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag i samsvar med utredningsinstruksen. Minst ett av forslagene skal være basert på uendret ressursbruk.

Utvalget skal i samråd med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet etablere en bredt sammensatt referansegruppe til bruk i utvalgets arbeid.

Utvalget skal avgi sin utredning innen 15. august 2014.»

Fristen for å avgi utredningen ble senere endret til 15. oktober 2014.

Adopsjonslovutvalget deltok i et «klarspråkprosjekt» som har som siktemål å gi et bedre språk i statens dokumenter, blant annet lovverket. Arbeidet med den nye adopsjonsloven er ett av fire lovarbeider som er med i klarspråkprosjektet.

Adopsjonslovutvalget avga 14. oktober 2014 sin utredning NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov.

I NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov kapittel 1 gir utvalget et sammendrag av utredningen. Punkt 1.1 har et sammendrag for barn og unge og punkt 1.2 et sammendrag for voksne. I punkt 2.3 er det redegjort nærmere for utvalgets arbeidsmåte, i punkt 2.4 for utvalgets begrepsbruk, i punkt 2.5 utvalgets forståelse av mandatet og i punkt 2.6 lovtekniske vurderinger. Se for øvrig utvalgets vurderinger og forslag under de enkelte punktene i proposisjonen.

2.2.2 Høringen av NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 4. desember 2014 NOU 2014: 9 på bred høring, med høringsfrist 5. mars 2015. Forslaget ble sendt til følgende høringsinstanser:

Alle landets kommuner
 Alle landets fylkesmenn
 Alle landets fylkeskommuner
 Adopsjonsforum
 Agder Bispedømmeråd
 Akademikerne
 Aleneforeldreforeningen
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk senter
 Arbeids- og sosialdepartementet
 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Atferdssenteret
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Barneverninstitusjonenes Samarbeidsforum
 Barnevernets utviklingssenter i Nord Norge
 Barnevernets tvisteløsningsnemnd
 Bioteknologirådet
 Bjørgvin bispedømmeråd
 Borg Bispedømmeråd
 Childwatch International UiO
 Datatilsynet
 Den Norske Advokatforening
 Den norske dommerforening
 Den Norske Legeforening
 Den norske tannlegeforening
 Diakonhjemmet Høgskole
 Domstoladministrasjonen
 Enestående Adoptanters Forening
 Fagforbundet
 Faglig utvalg for adopsjonssaker
 Familiestiftelsen 15. mai
 Fedrerett
 Fellesorganisasjonen
 Finansdepartementet
 Flyktningehjelpen
 Forandringsfabrikken/Barnevernsproffene
 Foreningen 2 Foreldre
 Foreningen Adopterte
 Foreningen for partnerskapsbarn
 Forum for kvinner og utviklingsspørsmål
 Forum for menn og omsorg – FMO
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
 Hamar bispedømmeråd
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Helsedirektoratet

Helseregionene (4)	MiRA ressurscenter for kvinner med minoritets-
Helsetilsynet	bakgrunn
Hovedorganisasjonen Virke	Møre bispedømmeråd
Human-Etisk forbund	Nasjonalforeningen for folkehelsen
Human Rights Service	Nasjonalt Folkehelseinstitutt
Høgskolen i Bergen	Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk
Høgskolen i Finnmark	stress
Høgskolen i Harstad	Nidaros bispedømmeråd
Høgskolen i Hedmark	Nord-Hålogaland bispedømmeråd
Høgskolen i Lillehammer	Norges forskningsråd
Høgskolen i Nesna	Norges Juristforbund
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Norges Kvinne- og familieforbund
Høgskolen i Oslo og Akershus	Norges Røde Kors
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet
Høgskolen i Telemark	(NTNU)
Høgskolen i Vestfold	Norsk barnevernlederorganisasjon
Høgskolen i Volda	Norsk barnevernsamband
Høgskolen i Østfold	Norsk Folkehjelp
Innvandrerne landsorganisasjon	Norsk fosterhjemsforening
InorAdopt	Norsk helse- og sosiallederlag
Institutt for samfunnsforskning	Norsk Innvandrerrforum
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Norsk institutt for by- og regionsforskning
Juridisk rådgivning for kvinner	Norsk kvinnesaksforening
Jushjelpa i Midt-Norge	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Juss-Buss – Juss-studentenes rettsinformasjon	Norsk Pasientforening
Jussformidlingen i Bergen	Norsk Psykologforening
Jusshjelpa i Nord-Norge	Norsk Senter for Barneforskning
Justis- og beredskapsdepartementet	Norsk senter for menneskerettigheter
Kilden – Informasjonssenter for kjønnsforskning	Norsk Sykehus og Helsetjenesteforening
Kirkens bymisjon – Oslo	Norsk sykepleierforbund (NSF)
Kirkens Familievern	NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst,
Kirkerådet	velferd og aldring
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	NSF Landsgruppen for helsesøstre
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen	Næringslivets Hovedorganisasjon
og myndighetene	Organisasjonen for Private Barneverntiltak (OPB)
Koordineringsutvalget for psykiatriske	Organisasjonen mot offentlig diskriminering
ungdomsteam	Oslo bispedømmeråd
KS	Pasientforeningen
Kulturdepartementet	Politidirektoratet
KUN Senter for kunnskap og likestilling	Press – Redd Barna Ungdom
Kunnskapsdepartementet	Redd Barna
Kvinnefronten	Reform – Ressurssenter for menn
Kvinnegruppa Ottar	Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk
Landsforeningen for barnevernsbarn	stress og selvmordsforebygging (5)
Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og	Regionalt kunnskapssenter for barn og unge
transpersoner (LLH)	(RKBU) Midt-Norge
Landsgruppen av helsesøstre – Norsk Sykepleier-	Regionalt kunnskapssenter for barn og unge
forbund	(RKBU) Nord
Landsorganisasjonen i Norge	Regionalt kunnskapssenter for barn og unge
Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-	(RKBU) Vest
organisasjoner	Regionsenter for barn og unges psykiske helse
Likestillings- og diskrimineringsombudet	(RBUP) Øst og Sør
Likestillingssenteret	Regjeringsadvokaten
Longyearbyen lokalstyre	Rettspolitisk forening
Mental helse	Riksadvokaten

Riksrevisjonen
Rådet for psykisk helse
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)
Sametinget
Sami Nisson Forum – Samisk Kvinne Forum
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Senter for medisinsk etikk (SME)
Sivilombudsmannen
Skattedirektoratet
Statens sivilrettsforvaltning
Statistisk sentralbyrå
Stavanger bispedømmeråd
Stiftelsen Amatheia – Veiledningstjeneste for gravide
Stiftelsen Kirkens familievern
Stiftelsen menneskerettighetshuset
Stiftelsen Rettferd for taperne
Stine Sofies Stiftelse
Surrogatforeningen
Sysselmannen på Svalbard
Sør-Hålogaland bispedømmeråd
UIT – Norges arktiske universitetet
Unge funksjonshemmede
UNICEF Norge
UNIO – Hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Nordland
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Utdanningsforbundet
Utenriksdepartementet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda
Verdens Barn
Verdialliansen
Voksne for barn
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Ønskebarn

Departementet mottok 36 høringsuttalelser, hvorav 27 er realitetsuttalelser. Syv høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader, og to instanser har meldt tilbake at de ikke gir uttalelse. Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:

Justis- og beredskapsdepartementet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Bergen kommune

Faglig utvalg for adopsjonssaker
Kirkerådet
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Norges Arktiske Universitet, UiT, Forskergruppen i barnerett ved Det juridiske Fakultet
Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Region Øst og Sør
Skattedirektoratet
Stavanger kommune
Utlendingsdirektoratet

Advokatforeningen
Adopsjonsforum
Adopterte – Foreningen for adopterte i Norge
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen
Foreningen 2 Foreldre
HRAN – Human Rights Alert – Norway
InorAdopt
Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner
Norske Kvinnesaksforening
Norsk Psykologforening
Redd Barna
Stine Sofies Stiftelse
Verdens Barn
Voksne for barn

2.2.3 Høringsinstansenes generelle synspunkter

Mange av høringsinstansene uttaler at de er godt fornøyde med adopsjonslovutvalgets utredning og forslag til ny adopsjonslov.

Flere høringsinstanser gir uttrykk for at det er positivt at adopsjonslovutvalget kommer med forslag til en mer tilgjengelig og brukervennlig lov, blant disse er *Advokatforeningen*, *Adopsjonsforum*, *Fellesorganisasjonen*, *InorAdopt*, *Kirkerådet* og *Verdens Barn*. Det nevnes blant annet at adopsjonslovutvalget har gjort et grundig arbeid ved å kartlegge de ulike adopsjonstypene. *Voksne for Barn* finner lovutkastet meget omfattende og anbefaler at departementet ved utarbeidelsen av endelig lovforslag vurderer om det er mulig å forenkle teksten.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er positiv til at det er foretatt en fullstendig og prinsipiell vurdering av adopsjonsinstituttet og en generell vurdering av hva adopsjonsloven bør inneholde. *Bufdir* støtter at de sentrale vilkårene for adopsjon blir tydeliggjort i loven. *Faglig utvalg for adopsjonssaker* finner at lovforslaget er forståelig og klart, og at det er bra at ulike sider ved adopsjonstypene ses i et samlet hele. *Fagforbundet*

støtter også forslaget og mener det er tid for oppdatering av loven.

Barneombudet er fornøyd med at utredningen løfter fram barneperspektivet. Flere høringsinstanser finner det positivt at utredningen har et eget sammendrag for barn og unge.

I høringen får forslaget om en egen formålsbestemmelse i hovedsak støtte av de som har uttalt seg om dette forslaget. Det samme gjelder forslaget om videreføring av at adopsjonen skal være til barnets beste. I høringen støtter flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg om det forslagene om lovfesting av vilkårene for adopsjon. Når det gjelder forslaget om å heve alderen for barns samtykke til egen adopsjon fra 12 til 14 år, er det delte meninger blant høringsinstansene.

Noen av høringsinstansene kommenterer kun enkelte sider ved lovforslaget, dette gjelder blant annet vilkårene for stebarnsadopsjon. Selv om flere av høringsinstansene støtter forslagene, har enkelte organisasjoner som *Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner*¹ og *Foreningen 2 Foreldre* et annet syn. Ingen høringsinstanser går imot forslaget om ny avgrensing mellom adopsjon av spedbarn og fosterbarn, med en endret ansvarfordeling for fosterbarnsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon.

Adopsjonsorganisasjonene *Adopsjonsforum*, *InorAdopt* og *Verdens Barn* stiller seg positive til mange av forslagene, men ikke alle. Disse høringsinstansene uttaler at det norske lovverket og adoptivsystemet må ta innover seg de store endringene innen internasjonal adopsjon de senere årene, og at regelverket må tilpasses den nye adopsjonsvirkeligheten med at barn som adopteres fra utlandet har helseutfordringer, barna er eldre enn før og at det kan være søskengrupper. En større andel av barna har behov for spesiell støtte.

2.2.4 Tidligere utredninger. Hove-utvalgets forslag i NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste

Hove-utvalget leverte i oktober 2009 sin utredning NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste*. Hove-utvalget hadde som mandat å foreta en gjennomgang av adopsjonspolitikken og sette adopsjon inn i en bred faglig og samfunnsmessig sammenheng. Utvalget skulle blant annet utrede hva som ligger i formålet med adopsjon i dag, og belyse hvilke dilemmaer adopsjon reiser. Utvalget skulle også

vurdere myndighetenes oppgaver og ansvar på dette feltet.

Hove-utvalget fremmet et stort antall forslag om både nasjonal og internasjonal adopsjon, og forhold som gjelder både før og etter at en adopsjon er gjennomført. Hovedvekten av utvalgets forslag innebar behov for regelendringer. Utvalget mente at bindende regler, herunder hvilke krav som bør stilles til adopsjonssøkerne, burde nedfelles i adopsjonsloven eller i forskrift. Utvalgets mandat var ikke å utarbeide et lovutkast. Utvalget utarbeidet følgelig ikke et konkret forslag til ny adopsjonslov eller lovendringer, men kom likevel med flere anbefalinger om hvordan reguleringen burde være.

Hove-utvalgets innstilling var på høring, og et flertall av høringsinstansene ga uttrykk for å være enige med Hove-utvalget i behovet for en grundig gjennomgang av regelverket.

2.2.5 Forslag fremmet i Prop. 171 L (2012–2013) om forslag til endringer i adopsjonsloven

Parallelt med at adopsjonslovutvalget ble nedsatt, behandlet departementet flere av Hove-utvalgets andre forslag. Behandlingen resulterte i Prop. 171 L (2012–2013). Det parallelle lovarbeidet ble begrunnet i proposisjonen:

«Det har skjedd en vesentlig endring på adopsjonsfeltet de siste årene ved at både antallet gjennomførte adopsjoner og søknader om adopsjon av barn fra utlandet har gått sterkt ned. Det har også vært en økende tendens til at de barna som blir frigitt for adopsjon til utlandet er eldre barn og barn med behov for spesiell støtte. Flere opprinnelsesland stiller høyere krav til mottakerlandene når det gjelder utredning og forberedelse av adoptivsøkere.

Departementet har derfor, selv om lovutvalget er i gang med sin utredning, valgt å foreta enkelte endringer i adopsjonsloven. Det er prioritert noen særskilte forslag som kan legge til rette for en mer hensiktsmessig og ressursbesparende behandling av sakene, samtidig som kravene til faglig forsvarlighet ivaretas. Øvrige spørsmål og problemstillinger knyttet til adopsjonsloven har departementet overlatt til lovutvalget å vurdere.»

I Prop. 171 L (2012–2013) foreslo departementet at regionene i Bufetat skal overta utredningsansvaret i adopsjonssaker. Stortinget vedtok endringene i 2014, jf. også Innst. 143 L (2013–

¹ Nå FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold

2014). Lovvedtaket fordret en større omorganisering på adopsjonsfeltet, og endringen av adopsjonsloven § 16 e andre ledd som flytter utredningsansvaret ved internasjonal adopsjon fra kommunene til regionene i Bufetat, trådte i kraft 1. februar 2015, se også forskrift 11. september 2014 nr. 1192. Blant lovendringene var også at samboere kunne bli vurdert for adopsjon på lik linje med

ektefeller. Videre ble det åpnet for at en person kan adoptere sin tidligere ektefelles, samboers eller registrerte partners barn etter dødsfall og skilsmisse/samlivsbrudd i visse tilfeller. Departementet fastsatte 30. januar 2015 forskrift om adopsjon av barn fra utlandet.²

² Forskrift 30. januar 2015 nr. 72.

3 Oversikt over rettskildene

3.1 Bakgrunn – saksgangen ved adopsjon

I dette kapittelet gis en oversikt over rettskildene på adopsjonsområdet. For sammenhengens skyld gis først en kort presentasjon av bestemmelser om myndighet og saksbehandling. Adopsjonslovutvalget behandler oversikt over rettskildene i utredningens kapittel 3. Teksten i kapittelet her bygger på utredningen.

Etter adopsjonsloven § 1 har departementet myndighet til å innvilge søknad om adopsjon, men oppgaven er delegert til regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

Bufetat region er førsteinstans for behandling av de fleste typer adopsjonssaker. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er klageinstans for vedtak fattet i regionene. Fra 2004 har Bufdir vært førsteinstans og departementet klageinstans i to typer adopsjonssaker: søknad om internasjonal adopsjon utenom organisasjon og anerkjennelse av adopsjoner gjennomført i utlandet. Departementet besluttet i brev 3. juni 2009 at Bufetat region øst skulle være førsteinstans i begge disse sakstypene, og Bufdir klageinstans. Bufdir behandler også saker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Faglig utvalg tildeler foreldre til barnet.

Ved lovendring som ble satt i kraft 1. februar 2015 overtok regionene i Bufetat utredningsansvaret i alle adopsjonssaker. Utredningsansvaret hadde fra før ligget i kommunene.

Enkelte tildelingssaker ved internasjonal adopsjon av ukjent barn, de som gjelder barn med behov for spesiell støtte, skal legges fram for faglig utvalg for adopsjonssaker. Faglig utvalg er oppnevnt av departementet.

Ved internasjonal adopsjon er adopsjonen i tillegg til å være regulert av norsk lov og Haagkonvensjonen av 1993, også knyttet til regler i barnets opprinnelsesland. Adopsjonssøkere som har fått innvilget forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter, sender søknaden til ønsket opprinnelsesland, som avgjør om søkerne skal bli tildelt et barn eller ikke. Det er altså det enkelte opprinnelsesland som frigjør barn til internasjonal adop-

sjon og som velger adoptivforeldre til barnet. Søkerne må oppfylle krav som opprinnelseslandet stiller. Kravene kan være nedfelt i lov, forskrift eller annet regelverk.

Hovedregelen er dermed at selve adopsjonsvedtaket ved internasjonal adopsjon treffes i barnets opprinnelsesland, og at vedtaket får gyldighet i Norge som følge av at søkerne har forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter etter adopsjonsloven § 16 e.

Opprinnelseslandets tildeling av barn til norske søkere må være i tråd med forhåndssamtykke truffet i Norge. Dette innebærer at vilkårene for forhåndssamtykke må være til stede på tildelings-tidspunktet. Dersom de ikke er det, har adopsjonsorganisasjonene plikt til å opplyse norske myndigheter om det. En rekke forhold knyttet til sistnevnte problemstilling er omtalt i departementets retningslinjer, Q-1045. Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon.

En type internasjonale adopsjoner skiller seg ut. Det hender at opprinnelsesland kontakter norske adopsjonsorganisasjoner med spørsmål om de kan forsøke å finne egnede foreldre til et konkret barn blant søkere med forhåndssamtykke. Adopsjonsorganisasjonen legger i slike tilfeller ut opplysninger om barnet på sine hjemmesider. Søkere som står i tildelingskø, kan da ta kontakt dersom de ønsker å adoptere det bestemte barnet. Barna har normalt behov for spesiell støtte, og som beskrevet over skal saken da legges fram for faglig utvalg. Dersom det melder seg flere søkere til et barn som beskrevet, må faglig utvalg vurdere om noen av søkerne kan få adoptere barnet. Tildelingen skjer reelt sett i Norge. Dersom faglig utvalg mener at en søker eller et søkerpar kan få adoptere barnet, blir saken sendt tilbake til opprinnelseslandet hvor det formelle adopsjonsvedtaket fattes, dersom adopsjonssøknaden godkjennes der.

Myndighet og saksbehandling er nærmere omtalt i kapittel 17 og 18. Generelle vilkår for adopsjon blir behandlet i kapittel 6. Vilkårene ved nasjonal adopsjon er behandlet i kapittel 7-12 og vilkår for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon i kapittel 13-15.

3.2 Konstitusjonelle rammer, lovgivning og forarbeider

Adopsjonsloven

Det norske adopsjonsinstituttet er nedfelt i lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon. Lovens forarbeider er Ot.prp. nr. 40 (1984–85) og Innst. O. nr. 19 (1985–86). Nåværende adopsjonslov avløste adopsjonsloven av 2. april 1917. Flere av endringene som ble foretatt i 1986 tok sikte på å fjerne forskjellsbehandlingen mellom adoptivbarn og andre barn, men noen samlet, generell gjennomgang av adopsjonsloven ble ikke gjort. Nåværende adopsjonslov og 1917-loven har derfor flere bestemmelser som i stor grad er likelydende.

Adopsjonsloven av 1986 er endret en rekke ganger, sist ved lovvedtak 42 (2013–2014), jf. Prop. 171 L (2012–2013) og Innst. 143 L (2013–2014).

Forskrifter og rundskriv

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i loven. Disse kan leses hos Lovdata (lovdata.no). Departementet har gitt flere retningslinjer for anvendelsen av reglene på adopsjonsområdet. Disse er tilgjengelige på departementets nettsted og på Bufetats hjemmesider www.bufetat.no

Grunnloven § 104

Stortinget vedtok i mai 2014 en større grunnlovsrevisjon. Av særlig interesse for adopsjonsfeltet er at Grunnloven nå beskytter barn.

Grunnloven § 104 lyder:

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»

Om uttrykket «fortrinnsvis i egen familie» skriver Stortingets menneskerettighetsutvalg i sin utredning St.dok. 16 (2011–2012) s. 194–195:

«Den avsluttende delen om at barnets utvikling primært skal skje i egen familie, må leses i sammenheng med prinsippet om barnets beste og barnets medbestemmelsesrett. Bare helt unntaksvis vil domstolene kunne overprøve forvaltningens skjønn i for eksempel barnevernsaker under henvisning til en slik formulering i Grunnloven.»

Direkte gjelder utsagnet domstolsprøving, men Stortinget må som lovgiver ha stor frihet til å utforme adopsjonsloven med tanke hva som skal anses å være til barnets beste på adopsjonsfeltet.

I tillegg til at Grunnloven nå også verner barn, fastsetter § 102 nå en «rett til respekt for sitt privatliv og familieliv». Utformingen av bestemmelsen ligger tett opp til EMK artikkel 8, og praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol vil ventelig også i framtiden være den mest betydningsfulle rettskilden på området (se kapittel 3.3 nedenfor). Samtidig har det en egenverdi at retten til familieliv nå har fått et konstitusjonelt vern. Bestemmelsen vil i første rekke være aktuell der en adopsjon griper inn i et eksisterende familieliv eller tar sikte på rettslig bekreftelse av sosiale bånd, selv om det kan tenkes saker hvor kjerne-spørsmålet er retten til å etablere et familieliv gjennom adopsjon.

3.3 Internasjonale instrumenter

3.3.1 Innledning

Nedenfor presenteres de folkerettsinstrumentene som er særlig relevante for adopsjoner. Siktemålet her er å gi en oversikt over de ulike instrumentene, deres anvendelsesområde og rettslige gjennomslagskraft i norsk rett. De nærmere enkelthetene kommer departementet tilbake til underveis i proposisjonen der hvor de aktuelle instrumentene gir føringer for norsk rett. Det er et mål å foreslå en adopsjonslov som samsvarer med de norske folkerettslige forpliktelsene. En særlig utfordring er knyttet til at flere av instrumentene håndheves av organer med en dynamisk tolkingsstil. Dermed må norske myndigheter løpende følge med på den folkerettslige utviklingen for å foreta eventuelle tilpasninger av adopsjonsloven. En slik løpende revisjon er ikke rettslig nødvendig for instrumenter som gjelder som norsk lov med forrang framfor kolliderende lovgivning (slik som Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FNs barnekonvensjon), men også her vil det ofte være fordelaktig med et

løpende lovgivningsarbeid for å unngå uklarheter og misforståelser.

3.3.2 FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. oktober 1989. Norge ratifiserte konvensjonen 8. januar 1991. I tillegg til hovedkonvensjonen kommer tre tilleggsprotokoller. Norge har ratifisert de to første tilleggsprotokollene, men ikke den tredje tilleggsprotokollen om individuell klagerett («individual communications»). Gjennom menneskerettsloven er FNs barnekonvensjon – med de to første protokollene – gjort til norsk lov (§ 2 nr. 4). Bestemmelsene i konvensjonen og de inkorporerte protokollene skal ved motstrid gå foran kolliderende lovgivning (§ 3). I forbindelse med at FNs barnekonvensjon ble inkorporert i menneskerettsloven i 2003, vedtok Stortinget endringer i adopsjonslovens regler om høring av barn (adopsjonsloven § 6), jf. lov 1. august 2003 nr. 86 (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003)). Høyesterett har i Rt. 2009 s. 1261, Rt. 2012 s. 1985 og Rt. 2012 s. 2039 gitt nærmere føringer for rekkevidden av konvensjonen, særlig der hvor det foreligger praksis fra FNs barnekomité.

Adopsjon er regulert særskilt i FNs barnekonvensjon gjennom en egen bestemmelse. Artikkel 21 lyder i norsk oversettelse:

«Parter som anerkjenner og/eller tillater adopsjon, skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet, og de skal:

- a) 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,
- b) erkjenne at adopsjon fra et land til et annet kan betraktes som en alternativ form for omsorg for et barn, dersom barnet ikke kan plasseres i en fosterfamilie eller adopteres bort, eller det ikke på noen egnet måte er mulig å dra omsorg for barnet i hjemlandet,
- c) sikre at barn som adopteres til et annet land, nyter godt av de samme beskyttelsestiltak og regler som gjelder for adopsjon innenlands,

- d) treffe alle egnede tiltak for å sikre at utenlandsadopsjon ikke fører til utilbørlig økonomisk fortjeneste for dem som har medvirket ved adopsjonen,
- e) når det er hensiktsmessig, fremme formålet med denne artikkel ved å inngå bilaterale eller multilaterale ordninger eller avtaler, og innenfor denne ramme bestrebe seg på å sikre at plassering av barnet i et annet land blir utført av kompetente myndigheter eller organer.»

Bestemmelsen gir nærmere regler om adopsjon, men pålegger ikke statene å ha adopsjonsinstitutt siden denne typen regler er fraværende i deler av verden (for eksempel i muslimske land som bruker langvarige plasseringer («kafala»)). Ved adopsjon skal «barnets beste» være «det overordnede hensynet». Her avviker ordlyden fra artikkel 3 om at «barnets beste skal være et grunnleggende hensyn», og denne forskjellen er tilsiktet. Adopsjon er et rettsinstitutt for barn, og skal derfor være utformet med barns interesser for øye uten den samme avveiningen av kryssende hensyn som ellers kan være nødvendig.

Artikkel 21 bokstav a) gir nærmere regler som gjelder for alle typer adopsjon, både nasjonale og internasjonale. Tillatelse skal gis av kompetente myndigheter i samsvar med nasjonale bestemmelser og saksbehandlingsregler. Artikkel 21 bokstav b)–e) gir nærmere regler om internasjonale adopsjoner. Den grunnleggende forutsetningen for internasjonal adopsjon er at barnet ikke kan få trygge oppvekstvilkår i hjemlandet.

Også andre bestemmelser i FNs barnekonvensjon er relevante i adopsjonssaker, i første rekke artikkel 12 om barns rett til å bli hørt og artikkel 9 om atskillelse av barn og foreldre, men også reglene om barns rett til kunnskap om sitt opphav (artikkel 7), barns rett til respekt for sin identitet (artikkel 8) og barns rett til privatliv (artikkel 16). I saker med internasjonalt tilsnitt kan også bestemmelsene i tilleggsprotokoll nr. 2 om tiltak for å hindre salg av barn være relevant.

3.3.3 Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner

Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner («Convention on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption») er vedtatt av Haag-konferansen for internasjonal privatrett 29. mai 1993. Tidligere hadde Haag-konferansen utarbeidet en konvensjon om kompetanse, lovvalg og anerkjennelse i adopsjonssaker (15.

november 1965). Denne var imidlertid bare ratifisert av et fåtall land, og Norge var ikke blant disse. Konvensjonen fra 1965 omfattet bare saksbehandlingsreglene og hadde ingen innholdsmessige bestemmelser om når barn kunne adopteres. Haag-konferansen startet derfor arbeidet med en ny konvensjon, hvor også representanter fra opprinnelseslandene ble invitert med til å delta. Til tross for ulike syn mellom landene og nødvendigheten av kompromissløsninger, var det enighet om at barnets beste skulle være det grunnleggende hensynet. En sentral målsetting med konvensjonen er å hindre barnebortføring og handel med barn.

Arbeidet med konvensjonen tok utgangspunkt i FNs barnekonvensjon artikkel 21 (se oppfordringen i artikkel 21 bokstav e) om internasjonalt samarbeid), og videreutvikler denne ved å sette opp nærmere regler for internasjonale adopsjoner, både knyttet til saksbehandling, innholdsmessige regler for når barn kan adopteres og anerkjennelse av adopsjoner. Haagkonvensjonen bygger på at internasjonal adopsjon kan være et alternativ for barn, men bare dersom de ikke kan få tilfredsstillende omsorg i sitt hjemland.

På samme måte som for andre konvensjoner innenfor Haag-konferansen for internasjonal privatrett er systemet med sentralmyndigheter et viktig element. Et særtrekk ved Haagkonvensjonen er mulighetene for at deler av oppgavene til sentralmyndighetene kan delegeres til adopsjonsorganisasjoner, se nærmere i kapittel 17 i proposisjonen. Haagkonvensjonen bygger på en oppgavefordeling mellom myndighetene i opprinnelseslandet og mottakerlandet.

Haagkonvensjonen ble ratifisert av Norge 25. september 1997. Til grunn for ratifikasjonen lå St.prp. nr. 77 (1995–96). I proposisjonen la departementet til grunn at det ikke var nødvendig med lovendringer (s. 5). Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 267 (1995–96).

Det er ikke knyttet et håndhevingsorgan til Haagkonvensjonen, men sekretariatet har utarbeidet to handlingsveiledere (Guide to Good Practice). I tillegg har en ekspertgruppe utarbeidet et dokument om de økonomiske sidene ved internasjonal adopsjon (Expert Group on the Financial Aspects of Intercountry Adoption) og en arbeidsgruppe er nedsatt for å utvikle en felles tilnærming for å hindre og håndtere ulovlig praksis i saker om utenlandsadopsjon (Working Group to develop a common approach to preventing and addressing illicit practices in intercountry adoption cases).

Hverken handlingsveilederne eller dokumentene/rekommandasjonene fra spesialkommisjonen for adopsjon er bindende, men de kan gi veiledning ved tolkingen av de ulike bestemmelsene i Haagkonvensjonen. Departementet kommer inn på disse i ulike deler av proposisjonen.

3.3.4 Europarådskonvensjonen

Europarådet vedtok 24. april 1967 Den europeiske konvensjonen om adopsjon av barn (European Convention on the Adoption of Children). Denne er ratifisert av Norge (13. januar 1972). Konvensjonen var etter hvert utdatert på flere punkter, og lite i samsvar med den internasjonale utviklingen på adopsjonsfeltet og praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol. På denne bakgrunn vedtok Europarådet 27. november 2008 en revidert konvensjon (European Convention on the Adoption of Children (Revised)), senere forkortet til Europarådskonvensjonen. Også denne er ratifisert av Norge (14. januar 2011), men så langt er den bare ratifisert av 7 av Europarådets medlemsstater.

Europarådskonvensjonen regulerer både nasjonale og internasjonale adopsjoner, men den er begrenset til adopsjon av barn. Konvensjonen fastsetter at vedtak om å adoptere skal fattes enten av en domstol eller et forvaltningsorgan (artikkel 3). Konvensjonen inneholder blant annet regler om samtykke og virkningene av adopsjon. Departementet kommer tilbake til Europarådskonvensjonen på aktuelle steder i proposisjonen.

3.3.5 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ble vedtatt av Europarådet 4. november 1950. Norge ratifiserte konvensjonen 15. januar 1952. Gjennom menneskerettsloven er EMK gjort til norsk lov (§ 2 nr. 1). Bestemmelsene i konvensjonen og de inkorporerte protokollene skal ved motstrid gå foran kolliderende lovgivning (§ 3). Høyesterett har slått fast at forrang ikke bare er knyttet til konvensjonsteksten, men også slik denne er tolket av Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), se blant annet Rt. 2000 s. 996, Rt. 2002 s. 497, Rt. 2002 s. 557 og Rt. 2005 s. 833.

Den sentrale bestemmelsen på adopsjonsfeltet er EMK artikkel 8 om rett til familie- og privatliv («private and family life»). I tillegg kan artikkel 14 om forbud mot diskriminering være relevant, sær-

lig der hvor ulike samlivsformer er forskjellsbehandlet med tanke på adopsjon. Bruk av artikkel 14 forutsetter at den påståtte forskjellsbehandlingen griper inn i en rettighet som er innenfor virkeområdet («ambit») til en av de øvrige bestemmelsene. Denne begrensningen av rekkevidden til artikkel 14 er særlig viktig for Norges del, som ikke har ratifisert tilleggsprotokoll nr. 12 om et generelt vern mot diskriminering. I henhold til etablert praksis vil spørsmål under artikkel 14 oppstå dersom det foreligger en forskjellsbehandling av personer i sammenlignbare situasjoner. Slik forskjellsbehandling innebærer en konvensjonskrenkelse dersom den ikke forfølger et legitimt formål («not pursue a legitimate aim») eller hvis det ikke er et forholdsmessig samsvar mellom midlene som er brukt og formålet som ønskes oppnådd («is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised»), jf. for eksempel X. m.fl. mot Frankrike, klagenr. 19010/07, dom 19. februar 2003 (Storkammer), avsnitt 98. Statene er innrømmet en viss skjønnsmargin («margin of appreciation») ved vurdering av om ulike situasjoner rettferdiggjør en forskjellsbehandling.

EMK artikkel 8 verner retten til familieliv, men beskytter ikke ønsket om et familieliv, se dom *Paradiso and Campanelle v. Italy* (avsagt i Storkammeret, klagenr. 25358/12, (se også *Marckx* mot Belgia, klagenr. 6833/74, dom 13. juni 1979, avsnitt 31 og *Wagner og J.M.W.L. mot Luxemburg*, klagenr. 76240/01, dom 28. juni 2007, avsnitt 117). Hvilke relasjoner som utgjør et familieliv beror på en bredt sammensatt vurdering hvor både sosiale, biologiske og rettslige bånd er relevante. Retten til privatliv favner videre enn familieliv og kan også omfatte biologiske relasjoner (se *Mikulic mot Kroatia*, klagenr. 53176/99, dom 7. februar 2002, hvor en farskapssak falt innenfor retten til privatliv). Artikkel 8 verner ikke retten til å bli en familie gjennom å stifte den ved adopsjon (se blant annet *Di Lazzaro mot Italia*, klagenr. 31924/96, kommisjonsavgjørelse 10. juli 1997, hvor en rett til å adoptere heller ikke forankres i artikkel 12). Når nasjonale myndigheter har foretatt en adopsjon, vil rettsforholdet mellom barnet og adoptivforeldrene normalt være beskyttet på samme måte som andre foreldre-barn-forhold etter artikkel 8 (*Pini m.fl. mot Romania*, klagenr. 78028/01, dom 22. juni 2004, avsnitt 140).

Der hvor et familieliv eller privatliv er etablert, skal staten ikke foreta unødige inngrep og har samtidig en positiv forpliktelse til å sikre rettigheten. Den positive forpliktelsen innebærer at staten

må opptre på en måte som er egnet til å utvikle de etablerte familiebandene og etablere rettssikkerhetsgarantier som sikrer barnets inkludering i familien. Ved nasjonal adopsjon vil det springende spørsmålet normalt være om tiltaket er nødvendig i et demokratisk samfunn («necessary in a democratic society») ved å gripe inn i familielivet til den opprinnelige familien som barnet adopteres vekk fra. I *Keegan mot Irland* ble adopsjon uten biologisk fars kunnskap eller samtykke, straks etter fødselen, ansett for å være en krenkelse av artikkel 8 (klagenr. 16969/90, dom 26. mai 1994). Barnet var født utenfor ekteskap, og faren fikk dermed ikke foreldreansvar.

Det vises ellers til adopsjonslovutvalgets gjennomgang av rettspraksis fra EMD i NOU 2014: 9 punkt 3.3.5 (s. 40-44).

3.3.6 Andre relevante folkerettsinstrumenter

Utover konvensjonene som er presentert foran, er det en rekke andre folkerettslige instrumenter som kan ha betydning i saker om adopsjon. Delvis vil dette være andre konvensjoner, slik som Europarådets konvensjon om utøvelse av barns rettigheter (European Convention on the Exercise of Children's Rights), gitt 25. januar 1996 (ikke signert av Norge). Av særlig interesse er Den nordiske familierettskonvensjon (konvensjon 6. februar 1931 nr. 1) mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige som inneholder internasjonal-privatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål med sluttprotokoll (senest endret 26. januar 2006). Den nordiske familierettskonvensjonen er gjennomført i norsk lov gjennom forskrift (forskrift 26. mai 2008 nr. 507 med hjemmel i lov 19. desember 1969 nr. 75 om gjennomføring av nordiske konvensjoner om visse internasjonal-privatrettslige forhold). Departementet kommer særlig tilbake til Den nordiske familierettskonvensjonen under diskusjonene av internasjonal-privatrettslige regler i kapittel 24.

FNs generalforsamling har vedtatt en erklæring om sosiale og rettslige prinsipper for beskyttelse av barns velferd særlig med henblikk på plassering i fosterhjem og adopsjon innenlands og utenlands (Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally, resolusjon 41/85, 3. desember 1985), som det er vist til i fortalen både til FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen.

Europarådet har vedtatt flere anbefalinger, «Recommendations», som på sine spesifikke felt kan ha betydning i adopsjonssaker, slik som anbefalingen om respekt for barns rettigheter ved internasjonale adopsjoner (Recommendation 1443 (2000) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on International adoption: respecting children's rights) og anbefalingen til

medlemslandene om tiltak for å hindre diskriminering på grunn av seksuell legning eller kjønnsidentitet (Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member States on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity).

4 Oversikt over nordisk rett

4.1 Innledning

Etter mandatet skal adopsjonslovutvalget gi en oversikt over relevant nordisk rett.

I arbeidet med lovutkastet har adopsjonslovutvalget sett på adopsjonslovgivningen i alle de nordiske landene, men i utredningen gjør utvalget bare greie for den delen av nordisk rett som utvalget mener er hensiktsmessig ut fra det konkrete tema. Stort sett inneholder gjennomgangen både dansk, svensk og finsk rett, men noen steder har adopsjonslovutvalget funnet det tilstrekkelig å bare gjøre rede for dansk og svensk rett, mens andre steder presenteres også den islandske løsningen av spørsmålet. For å gi leseren et bedre utgangspunkt for å sette seg inn i utredningens beskrivelse av nordisk rett, gir departementet her en kort oversikt over de nordiske lands adopsjonsrett.

Adopsjonsloven av 1917 kom til som ledd i det nordiske lovsamarbeidet, og både Sverige (1917) og Danmark (1923) fikk nye adopsjonslover som følge av samarbeidet. Også den finske adopsjonsloven (1925) bygger på det nordiske samarbeidet. Da den norske adopsjonsloven ble revidert i 1956, bygget også revisjonen på et nordisk samarbeid. Selv om de enkelte landene har foretatt senere endringer hver for seg, stammer mange formuleringer fra det nordiske lovsamarbeidet, og slik sett er det mange likhetstrekk ved den nordiske reguleringen av adopsjonsfeltet.

4.2 Danmark

4.2.1 Gjeldende regler

Den danske adopsjonsloven, LBK nr. 1821 av 23/12/2015, har mange likelydende bestemmelser med den norske adopsjonsloven. På noen felter avviker imidlertid den danske adopsjonsloven fra den norske. For eksempel regulerer den danske adopsjonsloven utrednings- og godkjenningssedyren, den lovfester uttrykkelig et forbud mot vederlag, jf. § 15, åpner for at adopsjoner kan oppheves, jf. kapittel 3 og regulerer surrogatvirksomhet, jf. § 33.

Den danske adopsjonsloven ble revidert i 2015. Revisjonen (et nytt adopsjonssystem) omfattet skjerpede krav til adopsjonsorganisasjonene, blant annet til tilsyn med adopsjonsformidlingen (se VEJ 11366 av 30/12/2015 punkt 1 utgitt av Børne- og Socialministeriet).

Det er gitt flere forskrifter med hjemmel i den danske adopsjonsloven. Forskrift om adopsjon (Bekendtgørelse om adoption BEK nr. 1863 av 23/12/2015) regulerer saksbehandlingen i adopsjonssaker. Den inneholder enkelte generelle bestemmelser om innsendelse av søknad, søkers plikter og beskrivelse av saksbehandlingen knyttet til ulike typer adopsjoner. Den regulerer også krav til adopsjonssøker for å bli godkjent til å adoptere, og hvilket ansvar sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen har. Forskrift om forretningsordenen for Adopsjonsnemnden (Bekendtgørelse om forretningsordenen for Adoptionsnævnet BEK nr. 1864 av 23/12/2015), og forskrift om forretningsordenen for et adopsjonssamråd (Bekendtgørelse om forretningsordenen for et adoptionssamråd BEK nr. 1865 av 23/12/2015), inneholder detaljerte bestemmelser om myndighet, sammensetning, saksbehandling, klage og så videre for Adopsjonsnemnden og adopsjonssamrådene.

4.2.2 Saksbehandling

Søknad om adopsjon sendes til Statsforvaltningen. Statsforvaltningen hører organisatorisk og budsjettmessig under Børne- og Socialministeriet. Statsforvaltningen er delt inn i ni avdelinger.

Saksgang i adopsjonssaker varierer etter saks-type.

Dersom adopsjonen gjelder et barn som adopsjonssøkerne kjenner fra før (stebarnsadoptsjon, frivillig fosterbarnadoptsjon eller familieadoptsjon), utreder Statsforvaltningen saken og fatter vedtak. Statsforvaltningens vedtak kan i disse sakene påklages til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen er et statlig, uavhengig organ under Økonomi og Indenrigsministeriet og fungerer som Danmarks øverste klageinstans og praksiskoordinerende myndighet på velferdsområdet.

Ankestyrelsen har i tillegg et utstrakt ansvar for feltet internasjonal adopsjon, er sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen, og har ansvar for adopsjonsforberedende kurs ved adopsjon av ukjent barn.

Dersom adopsjonen gjelder et ukjent barn, en såkalt fremmedadopsjon, er saksgangen annerledes. Det er Statsforvaltningen som vurderer om saken angår en fremmedadopsjon. Utgangspunktet er at det er tale om en fremmedadopsjon dersom søkerne på forhånd ikke har så tett tilknytning til barnet eller barnets foreldre, at det er en familieadopsjon. Dersom barnet adopteres fra utlandet, er det en internasjonal fremmedadopsjon.

Statsforvaltningen har ansvar for utredningen av søkere til fremmedadopsjon. Statsforvaltningens Adopsjonssamråd (Adoptionssamråd) avgjør søknader om å bli godkjent som adopsjonssøker. Statsforvaltningen stiller sekretariatsbistand for Adopsjonssamrådene, og formulerer innstilling til vedtak som forelegges Adopsjonssamrådene. Samrådene består av et medlem med sosial utdanning, en jurist og en lege, jf. forskrift om forretningsordenen for et adopsjonssamråd § 1 første ledd.

Adopsjonssamrådets vedtak kan påklages til Adopsjonsnemnden (Adoptionsnævnet). Adopsjonsnemnden består av en formann (lagmannsretts- eller høyesterettsdommer) og ni andre medlemmer med en spesifikk faglig bakgrunn, jf. forskrift om forretningsordenen for Adopsjonsnemnden § 1 første ledd. Ankestyrelsen er sekretariat for Adopsjonsnemnden, jf. forskrift om forretningsordenen for Adopsjonsnemnden § 5 første ledd.

Adopsjonsnemnden har også andre oppgaver, som å føre tilsyn med adopsjonssamrådene, og å samle inn, bearbeide og formidle kunnskap på adopsjonsområdet. I tillegg er det Adopsjonsnemnden som velger ut foreldre til barn ved nasjonal fremmedadopsjon, jf. forskrift om forretningsordenen for Adopsjonsnemnden § 2.

Før et adopsjonssamråd avgjør om en søker til fremmedadopsjon skal godkjennes, må søkeren gjennom en undersøkelses- og godkjenningssprosess delt i tre faser. Hensikten med forløpet er både at undersøkelsene av søkerne skal ha karakter av å være en dialog mellom Statsforvaltningen og søkerne, og at Statsforvaltningen på et tidlig tidspunkt skal kunne avklare om søkerne oppfyller de generelle vilkårene for å bli godkjent. I tillegg er det lagt et opphold mellom andre og tredje fase i forløpet, for at de som i løpet av adopsjonsforberedende kurs (fase to) finner ut at adopsjon

ikke er et godt alternativ for dem, selv skal melde fra.

Etter at søkeren har deltatt på adopsjonsforberedende kurs, kan søkeren søke om at fase tre settes i gang. I fase tre skal det avgjøres om søkeren er egnet til å adoptere. Adopsjonssamrådet avgjør saken ut fra Statsforvaltningens beskrivelse av søkeren på bakgrunn av samtale og hjemmebesøk. Dersom søkeren blir godkjent av Adopsjonssamrådet, utarbeider Statsforvaltningen en sosialrapport til bruk overfor utenlandske myndigheter.

Etter at adopsjonen er gjennomført, plikter Statsforvaltningen å tilby adoptivfamilien hjemmebesøk, jf. forskrift om adopsjon § 42, samt å bistå med å utferdige oppfølgingsrapport til barnets hjemland dersom opprinnelseslandet anmoder om det, jf. forskrift om adopsjon § 43.

Ved utenlandsadopsjon ble det fra 2015 gjort obligatorisk at adoptivforeldre får adopsjonsrådgivning umiddelbart før eller etter gjennomføringen av adopsjonen, jf. lovens § 25 d, stk 1. Videre kan adoptivforeldre be om ytterligere adopsjonsveiledning, jf. lovens § 25 d, stk. 2. Nærmere regler om dette kan fastsettes i forskrift.

4.3 Sverige

4.3.1 Gjeldende regler

Svenske bestemmelser om adopsjon er spredt i forskjellige lovverk og forskrifter. Her nevnes de mest sentrale.

De generelle vilkårene for adopsjon framgår av Föräldrabalken (1949:381) kapittel 4. Vilkårene gjelder både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. Den svenske sosialtjenesteloven (2001:453) angir hvilket organ som har myndighet til å gi tilatelse til adopsjon. Sosialtjenesteloven regulerer også vilkår for adopsjonstillatelse og tildelingsprosessen.

Lov om internasjonale rettsforhold angående adopsjon (Lag (1971:796) om internationella rättsförhållande rörande adoption) angir bestemmelser om myndighet, lovvalg og anerkjennelse i adopsjonssaker. Lov om internasjonal adopsjonsformidling (Lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling) regulerer vilkår for autorisasjon av adopsjonsorganisasjoner samt myndighetenes tilsyn av dem. Denne loven fastsetter regler om internasjonal adopsjonsformidling. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)) gir autorisasjon og fører tilsyn med adopsjonsorganisasjonene. Loven angir videre vilkår for autorisasjon, dokumentasjonskrav, innsyn i saker og avvikling av organisasjoner. Lov om Sve-

riges tiltreden til Haagkonvensjonen (Lag (1997:191) med anledning av Sveriges tiltræde til Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner) slår fast at Haagkonvensjonen gjelder som svensk lov og angir sentralmyndighetens og adopsjonsorganisasjoners oppgaver etter konvensjonen.

Det er også gitt forskrifter på adopsjonsområdet. For eksempel er det gitt en forskrift som definerer oppgavene til sentralmyndigheten MFoF (förordning (2007:1020) med instruktion för Myndigheten för familj rätt och föräldraskapsstöd) og en forskrift som regulerer vilkår for og fordeling av statsbidrag (förordning (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade).

Andre sentrale kilder i svensk adopsjonsrett er *håndboken Adoption – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2014, och Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption (SOFs 2008:8. Socialstyrelsens håndbok)*.

I Sverige nedsatte regjeringen en særskilt utreder under Justisdepartementet for å vurdere reglene i kapittel 4 i förädrabalken og ta stilling til om barnets beste bør komme tydeligere fram i lovteksten. Utredningen SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* ble overlevert 1. juli 2009. Utredningen foreslår at barneperspektivet styrkes og foreslår lovendringer for å sikre dette. For eksempel foreslår i utredningen å innføre en høyeste aldersgrense på 43 år for adopsjonssøkere og å stramme inn adgangen til såkalt «enskild» adopsjon, det vil si internasjonal adopsjon utenom organisasjon. Videre foreslår utredningen en rett for samboere til å adoptere barn sammen og til å adoptere hverandres barn. Lovforslagene er foreløpig ikke fulgt opp.

4.3.2 Saksbehandling

De alminnelige domstolene avgjør sak om nasjonal adopsjon i Sverige. Domstolen skal innhente opplysninger om barnet og søkeren hos sosialnemnden i deres hjemkommuner. Både kommunen der barnet er folkeregistrert og kommunen der søkeren er folkeregistrert skal levere et såkalt «yttrande» til domstolen. Förädrabalken kapittel 4 § 6 regulerer domstolens prøving:

«Rätten skall pröva om det är lämpligt att adoptionen äger rum. Tillstånd får ges endast om adoptionen är till fördel för barnet samt sökanden har uppfostrat barnet eller vill uppfostra

det eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen. Vid bedömningen av om det är lämpligt att adoptionen äger rum skall rätten, även när barnets samtycke inte behövs, ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Ansökningen får inte bifallas, om det från någon sida har getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om bidrag till barnets underhåll. [...]»

Ved internasjonal adopsjon må søkeren ha tillatelse fra sosialnemnden i sin hjemkommune, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 12. Adopsjonsforberedende kurs er obligatorisk og må være fullført før tillatelse kan gis.

Videre er adopsjonsmyndighetene involvert i tildelingsprosessen. Dersom søkerne får tildelt et barn, og ønsker å adoptere barnet, må søkeren melde fra til sosialnemnden. Sosialnemnden skal innen to uker avgjøre om søkerne skal få samtykke til at adopsjonsprosedyren kan fortsette, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 1.

Sosialnemndens vedtak, både avslag på tillatelse til adopsjon fra utlandet og avslag på samtykke av tildeling fra utlandet, kan påklages til den alminnelige forvaltningsdomstolen, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 16 § 3.

Sosialnemnden har ansvar for at familien får den hjelp og støtte de har behov for etter at adopsjonen er gjennomført, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 5 § 1.

4.4 Finland

4.4.1 Gjeldende regler

Gjeldende finsk adopsjonslov (Adoptionslag/ Adoptiolaki 2.1.2012/22) trådte i kraft 1. juli 2012 og er dermed den ferskeste adopsjonsloven i Norden. Den nye adopsjonsloven endret både på vilkårene og framgangsmåten ved adopsjon i forhold til den foregående. Den finske adopsjonslovens forarbeider er å finne i *Regeringens proposition till Riksdagen*, Rp 47/2011 rd.

Det er gitt en forskrift med hjemmel i den finske adopsjonsloven (Statsrådets förordning om adoption 202/2012). Forskriften regulerer mellom annet utredning av adopsjonssøkere, internasjonale adopsjonsorganisasjoner og Adopsjonsnemnden (Adoptionsnämnden) som avgjør søknader om internasjonal adopsjon.

4.4.2 Saksbehandling

Saksgangen i en adopsjonssak i Finland avhenger av om barnet som skal adopteres er ukjent eller kjent for søkerne. Adopsjonssøkere som skal adoptere et ukjent barn, må motta rådgivning etter kapittel 4 i den finske adopsjonsloven. Søkeren kan få adopsjonsrådgivning av hjemkommunens sosialmyndigheter eller organisasjonen Redd Barna som har spesiell tillatelse til å drive med slik rådgivning, jf. den finske adopsjonsloven § 21. Rådgivningen er obligatorisk, og resulterer i en utredning hvor det blant annet skal framgå om rådgivningen er gjort etter reglene i kapittel 4 i adopsjonsloven. Utredningens innhold er nærmere regulert i forskriften om adopsjon § 3.

Adopsjonsnemnden innvilger forhåndssamtykke, såkalt «tilstand», til adopsjon av ukjent barn, jf. den finske adopsjonsloven kapittel 6, § 44. Adopsjonsnemnden er en sakkyndig-, avgjørelses- og tilsynsmyndighet og ligger til Valvira (Tilstands- och tillsynsverket för social- och hälsvården). Adopsjonsnemnden er utnevnt for 5 år av gangen. Nemnden er delt inn i to seksjoner der den ene er seksjon for internasjonale spørsmål, mens den andre er seksjon for adopsjonsbevilling. Adopsjonsnemnden er sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen.

Adopsjonsnemndens sammensetning og mer konkrete oppgaver reguleres av kapittel 3 i forskriften om adopsjon. Adopsjonsnemnden kan oppstille særskilte vilkår eller begrensninger i det konkrete forhåndssamtykke, jf. den finske adopsjonsloven § 45. Forhåndssamtykke bygger i stor grad på utredningen som er utarbeidet av søkers hjemkommune eller Redd Barna.

Adopsjonssøkere kan påklage Adopsjonsnemndens avgjørelse til forvaltningsdomstolen, jf. den finske adopsjonsloven § 50.

Dersom adopsjonen rettslig fastsetter den faktiske familiesituasjonen, er det domstolen som behandler søknaden. Adopsjonssøkere må søke skriftlig til tingretten om å få adoptere det konkrete barnet, og domstolen vurderer om vilkårene for adopsjon er til stede, jf. den finske adopsjonsloven §§ 52 og 53.

4.5 Island

4.5.1 Gjeldende regler

Den islandske adopsjonsloven er fra 31. desember 1999 og trådte i kraft 11. juli 2000 (Ættleiðingarlög nr. 130/1999). Loven regulerer både nasjonal og internasjonal adopsjon, og inneholder i stor grad

lignende regler som de øvrige nordiske adopsjonslovgivningene. Loven fastsetter for eksempel de materielle vilkårene for adopsjon, saksbehandlingsregler, adopsjoners rettsvirkninger, regler for domstolsbehandling og adoptivforeldrenes plikt til å gi barnet informasjon om adopsjonen, for å nevne noen.

Det er gitt tre forskrifter med hjemmel i den islandske adopsjonsloven. Forskrift om adopsjon (Reglugerð um ættleiðingar nr. 238/2005), forskrift om sysselmannens myndighet i adopsjonssaker (Reglugerð um veitingu leyfa til ættleiðingar nr. 1264/2011) og forskrift om adopsjonsorganisasjoner (Reglugerð um ættleiðingarfélag nr. 453/2009).

4.5.2 Saksbehandling

Det er sysselmennene på Island som avgjør søknad om adopsjon, og departementet kan bestemme at én bestemt sysselman skal ha ansvaret for å avgjøre søknader om nasjonal adopsjon (saker etter den islandske adopsjonslovens kapittel 2–4). Siden 1. januar 2015 er det sysselmanen i hovedstadsområdet som har hatt denne myndigheten.

Barnevernnemndas syn på adopsjonssøknaden skal innhentes, med mindre det er åpenbart at vilkårene for adopsjon ikke er til stede, jf. den islandske adopsjonsloven artikkel 16 første ledd. I tillegg skal departementet nedsette en Adopsjonsnemnd. Adopsjonsnemnden skal ta stilling til saker som blir forelagt den av sysselmanen eller departementet, jf. den islandske adopsjonsloven artikkel 16 tredje ledd, jf. artikkel 17 første ledd. Adopsjonsnemnda skal bestå av tre medlemmer som utnevnes for fire år av gangen. Lederen for nemnden skal være advokat og de to andre medlemmene skal være lege og psykolog/ha sosialfaglig bakgrunn, jf. den islandske adopsjonsloven artikkel 17 andre ledd.

Internasjonal adopsjon reguleres i kapittel 6 i den islandske adopsjonsloven. Etter artikkel 28 er det innenriksdepartementet som er Islands sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen. Søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet rettes til sysselmanen. Barnevernsnemndens syn på søknaden skal innhentes hvis ikke det er åpenbart at søkerne ikke oppfyller vilkårene for forhåndssamtykke, jf. den islandske adopsjonsloven artikkel 31 første ledd. Personer som vil adoptere barn fra utlandet, må ha et forhåndssamtykke fra sysselmanen. Dersom det er nødvendig, skal også Adopsjonsnemndens syn på saken innhentes, jf. den islandske adopsjonsloven artikkel 31 tredje ledd.

5 Adopsjonsinstituttet og adopsjonslovens formålsbestemmelse

5.1 Innledning

I dette kapittelet gis en kortfattet oversikt over sentrale trekk ved utviklingen av adopsjonsinstituttet og adopsjonslovutvalgets og departementets vurdering av adopsjonsinstituttet. Adopsjonslovutvalget behandler de sentrale trekkene ved utviklingen av adopsjonsinstituttet i NOU 2014: 9 kapittel 5 (s. 51–58), der det også gis en gjennomgang av adopsjonsloven av 1917 og av utviklingen fram til någjeldende adopsjonslov av 1986.

Departementet foreslår en egen formålsbestemmelse i adopsjonsloven, der siktemålet med adopsjonen framheves. Dagens lov har ingen formålsbestemmelse.

5.1.1 Nyere utvikling av adopsjonsloven mv.

Adopsjonsloven av 1986 innebar ingen gjennomgripende revisjon av adopsjonsfeltet, men loven klargjorde rettstilstanden på enkelte punkt. En særlig problemstilling var knyttet til adoptivbarnets rett til opplysninger om sine opprinnelige foreldre.¹ En viktig endring var at adgangen til å oppheve adopsjon, både etter forvaltningsvedtak og dom, ble avskaffet, jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 19–22.

Opp gjennom tiden har det variert hvilke adopsjonstyper som er mest vanlig, se nærmere om dette i NOU 2014: 9 punkt 5.4.

Fram til 1960-tallet dominerte nasjonale adopsjoner. Da adopsjon fra utlandet etter hvert også ble en mulighet, oppsto behovet for også å regulere denne adopsjonstypen. En utredning fant sted gjennom NOU 1976: 55 *Adopsjon og adopsjonsformidling*, men først gjennom endringer av adopsjonsloven i 1999 fikk vi særskilt regulering av adopsjonsformidling fra utlandet, jf. lovendring 11. juni 1999 nr. 38 (Ot.prp. nr. 63 (1997–98)). Antall internasjonale adopsjoner økte utover på 1970-tallet, og videre utover 1980 og 1990-tallet,

men har siden begynnelsen av 2000-tallet vært synkende. Det var 144 adopsjoner i 2013, 152 adopsjoner i 2014, 132 adopsjoner i 2015 gjennom de tre adopsjonsorganisasjonene. I 2016 var tallet 126. Et nytt særpreg ved internasjonale adopsjoner er at barna som adopteres har blitt eldre og i større grad har ulike funksjonsnedsettelse som gjør at de har særskilt behov for støtte. Stebarnsadoptjon utgjør i dag den vanligste adopsjonstypen.

Norske myndigheter har gjennom lov- og forskriftsendringer fra 2000-tallet tilpasset adopsjonsregelverket til faktiske endringer i familiestrukturer. Blant annet kan nå registrerte partnere (lovendring 15. juni 2001 nr. 36) og likekjønnede samboere og ektepar både adoptere sammen og stebarnsadoptere hverandres barn (lovendring 27. juni 2008 nr. 53 og lovendring 25. april 2014 nr. 13).

5.2 Adopsjonsinstituttet

5.2.1 Utvalgets vurderinger av dagens adopsjonsinstitutt

Utvalget viser til at staten med utgangspunkt i FNs barnekonvensjon artikkel 21 skal sikre at «barnets beste skal være det overordnede hensynet» ved adopsjon («the best interests of the child shall be the paramount consideration»). Også Haagkonvensjonen (artikkel 1 bokstav a) og Europarådskonvensjonen (artikkel 4 nr. 1) bygger på at barnets beste skal være bærende ved avgjørelser om å adoptere.

Utvalget slår fast at siktemålet med adopsjon er å gi barn stabile oppvekstsvilkår, og ikke å gi en familie et barn. Kravet om at barnets beste skal være avgjørende er et grunnleggende internasjonalt krav ved adopsjoner, som det hverken er tenkelig eller ønskelig at Norge skal fravike. Utvalget uttaler:

«Selv om det kan være lett å enes om innholdet i barnets beste, kan det være vanskelig nærmere å formulere de enkelte delene som inn-

¹ Se Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 16–19. og Innst. O. 19 (1985–86) s. 6

går i denne vurderingen. Adopsjonslovutvalget vil heller ikke her prøve å sette opp en overgripende forklaring eller definisjon, men vil vise til de nærmere drøftelsene underveis i utredningen. I tillegg er det et samspill mellom hensynet til barnets beste og de andre grunnelementene i adopsjonsinstituttet, (...)»

Utvalget viser til at en grunnleggende ordning ved adopsjonsinstituttet helt siden 1917 har vært at adopsjonsmyndighetene skal foreta en selvstendig vurdering av søknader om adopsjon, med barnets beste som utgangspunkt. Dermed «siles» søkerne ved at myndighetene vurderer deres evne som omsorgspersoner.

Utvalget peker på at et annet utviklingstrekk ved adopsjon er at det er åpnet for at også andre enn de som lever i to-kjønnede samliv kan adoptere sammen. De tradisjonelle adopsjonssøkerne har vært ektepar, selv om muligheten for at enslige kan adoptere har stått åpen helt siden adopsjonsloven av 1917. Flere endringer i adopsjonsloven, sist i 2014, åpner for at også søkere som har andre samlivsformer enn det tradisjonelle to-kjønnete ekteskapet kan adoptere. Utvalget viser til at denne utviklingen må ses i sammenheng med en allmenn aksept av alternative samlivsformer. Utvalget uttaler:

«Selv om adopsjonsloven nå åpner for ulike samlivsformer, bygger adopsjon likevel på «kjernefamilien» i form av to voksne som lever i et parforhold (i tillegg kommer mulighet for enslige). Et vennepar vil ikke kunne adoptere, heller ikke tre personer som sammen lever i et forhold. Selv om voksne som lever i andre konstellasjoner enn de loven åpner for kan gi barn gode oppvekstvilkår, velger de fleste livsfellesskap mellom to partnere i form av et ekteskap eller samboerforhold. Slike samlivsformer er også rettslig regulert, i første rekke knyttet til samlivsbrudd eller død».

Utvalget mener derfor at hensynet til barnet tilsier en videreføring av kravene om samlivsform.

Utvalget viser til at krav til adoptivsøkere i begrenset grad har vært regulert i loven ut over minstealder for å adoptere. Utvalget går inn for at også andre grunnleggende krav til søkerne bør framgå av loven, og viser til behovet for å forbedre søkerne på hva som kreves av dem.

I dag er situasjonen ved utenlandsadopsjon at det internasjonalt er langt flere søkere enn det er barn som frigis for adopsjon til utlandet. Utvalget behandler i lys av dette spørsmålet om forholdet

mellom søkere og barn bør føre til endringer i vilkårene som stilles til søkerne, men mener at kravene til søkerne ikke bør endres i takt med «tilbud og etterspørsel». Derimot kan det ifølge utvalget være behov for forskjellige vilkår for de ulike adopsjonstypene basert på barnas behov.

Utvalget behandler også stebarnsadopsjon. Stebarnsadopsjoner skiller seg ifølge utvalget fra de tradisjonelle innenlands- og utenlandsadopsjonene ved at det allerede er etablert et sosialt bånd mellom barnet og søker, som så skal rettsliggjøres gjennom adopsjonen. Stebarnsadopsjoner har vært en mulighet helt siden 1917-loven, men vokste i praksis fram først som egen adopsjonstype i takt med økende skilsmissefrekvens. Ved stebarnsadopsjon vil barnet ofte selv være så gammelt at samtykke fra barnet er en nødvendig forutsetning for adopsjonen. Ved at de sosiale båndene er etablert, får selve utredningen også et annet preg. Adopsjon vil alltid innebære en framtidsvurdering (se nærmere kapittel 23), men ved stebarnsadopsjon må myndighetene i tillegg vurdere hvor stabil den allerede etablerte familierelasjonen er.

Utvalget behandler videre utfordringer knyttet til adopsjoner med et internasjonalt preg. Ifølge utvalget byr enkelte saker på særlige utfordringer. Det kan være der hvor de sosiale båndene er etablert på tvers av rettslige normer, for eksempel at personer som formelt er bosatt i Norge adopterer et barn i utlandet uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter og utvikler et familieliv med barnet. Slike muligheter har eksistert også tidligere, men er i praksis mer aktuelt i dag på grunn av økt mobilitet. Den grunnleggende problemstillingen er i alle disse tilfellene hvordan norske myndigheter skal forholde seg til et eksisterende familieliv, som ikke ville kunne vært etablert om søkerne hadde fulgt reglene som gjelder i Norge. Ifølge utvalget må utgangspunktet være at de norske reglene er gitt av hensyn til barnet, og at det derfor ikke vil være til barnets beste å bli adoptert i strid med disse reglene. Samtidig kan barnet over lenger tid ha levd i en familierelasjon med søker, eller det kan være sannsynlig at søker i overskuelig tid vil være barnets primære omsorgsperson (eventuelt sammen med en annen voksen). Utvalget drøfter denne type saker flere steder i NOU 2014: 9 (se kapittel 8 om stebarnsadopsjon og kapittel 15 om adopsjon utenom organisasjon).

Ifølge utvalget er det grunnlag for å la den rettslige reguleringen av egenfødte barn være et forbilde. Eksempelvis ønsker ikke utvalget å åpne for at søker og adoptivbarn skal være på omtrent samme alder.

Utvalget går også inn for at det fortsatt ikke skal være mulig å oppheve en adopsjon (om forholdet til forvaltningsrettslig omgjøring, se punkt 19.4). Hensynet til å sikre barn trygge oppvekstvilkår tilsier at adoptivforeldrene ikke skal ha større mulighet til å komme fri sitt ansvar enn de har overfor egenfødte barn.

Utvalget mener at opprinnelige foreldre fortsatt må samtykke til adopsjonen dersom de har foreldreansvar for barnet, og foreslår ellers å klargjøre vilkårene for å adoptere. Barn som er fylt 12 år kan ikke adopteres uten eget samtykke. Men også et barn som har 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 om adopsjonsbevilling skal gis. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om utvalgets vurderinger knyttet til selve adopsjonsinstituttet, men flere har uttalt seg om ulike problemstillinger knyttet til adopsjonslovens innretning når det gjelder enkelttemaer. Høringsinstansenes syn blir derfor referert og behandlet i tilknytning til de enkelte temaene i denne proposisjonen.

5.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet vil innledningsvis slå fast at adopsjonsinstituttet skal bygge videre på de rammene som er angitt i gjeldende adopsjonslov. Barnets beste skal fortsatt være avgjørende for at forhåndssamtykke og adopsjon skal kunne innvilges.

Departementet legger til grunn at dagens krav om samtykke til adopsjon fra forelder med foreldreansvar skal bestå i forslaget til ny adopsjonslov, og at forelder uten foreldreansvar fortsatt skal gis anledning til å gi uttalelse til adopsjonsspørsmålet. Krav til samtykke og uttalelse fra barnets foreldre blir behandlet i punkt 6.6.

Adopsjon skal fortsatt være en myndighetsoppgave. Selv om samtykke til adopsjon er et nødvendig vilkår, er det imidlertid ikke tilstrekkelig for å kunne innvilge adopsjon.

Adopsjonsmyndigheten har plikt til å foreta en selvstendig vurdering av en søknad om adopsjon, ansvar for å opplyse saken, og å avgjøre om adop-

sjonen er til barnets beste. Europarådskonvensjonen om adopsjon bygger på et slikt syn ved å kreve at vedtak om å adoptere skal gjøres enten av offentlig myndighet eller domstol (artikkel 3).

At adopsjonen skal være til barnets beste blir behandlet nærmere i punkt 6.3. Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke blir behandlet i kapittel 6.

Departementet støtter utvalgets vurdering når det gjelder at kravene til adoptivsøkerne skal ligge fast, og ikke variere med «tilbud» og «etterspørsel» etter adoptivbarn. Samfunnet skal gjøre en vurdering av hva som kreves for å gi barn gode oppvekstvilkår, og de som fyller disse kravene skal få anledning til å søke om adopsjon eller forhåndssamtykke.

Adoptivbarn skal likestilles med egenfødte barn, og det skal fortsatt være en kjernefamilierelasjon, selv om enslige har mulighet til å adoptere. Videre skal barn i dag kunne vokse opp med to mødre eller to fedre, og likekjønnede par skal kunne adoptere et barn sammen. I par der den ene er biologisk forelder med foreldreansvar kan den i paret som ikke er biologisk forelder til barnet, søke og bli vurdert for stebarnsadopsjon, på linje med heterofile par.

Utvalgets forslag om grunnleggende krav ved internasjonal adopsjon som bør reguleres i loven blir behandlet i kapittel 13. Samtidig må det vurderes om kravene til søkerne bør være tilpasset at barn som adopteres fra utlandet oftere er eldre barn og barn med behov for spesiell støtte. Dette siste blir behandlet i kapittel 14.

Når det gjelder adopsjon etter bruk av surrogati eller ukjent sæddonor i utlandet, vises det til punkt 1.3 der departementet gjør rede for at forslaget fra utvalget ikke blir fulgt opp. Samtidig er problemstillinger knyttet til adopsjon i disse tilfellene kommentert i kapittel 6 og i kapittel 8 om stebarnsadopsjon.

Departementet kan, i likhet med utvalget, ikke se at det er grunn til å innføre mulighet for å oppheve en adopsjon. Dersom adoptivbarnet skulle utsettes for omsorgssvikt, skal barneverntjenesten benytte sine virkemidler for å hjelpe barnet, på linje med det som gjelder alle andre barn som lever i Norge. Det kan imidlertid være sjeldne tilfeller der det er aktuelt med ny adopsjon av et adoptivbarn, og også ny adopsjon av eget barn. I proposisjonen her blir dette forslaget behandlet i punkt 10.7.

5.3 Lovens formål

5.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende adopsjonslov har ingen formålsbestemmelse.

5.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget går inn for at loven bør ha en egen formålsbestemmelse som formulerer hva som skal være siktemålet med en adopsjon. Utvalget foreslår at formålet skal være å gi barn en trygg oppvekst gjennom å etablere varige, rettslige bånd til søkerne. Utvalget går inn for at lovens formålsbestemmelse skal skille mellom adopsjon av mindreårige og adopsjon av voksne. Ved adopsjon av personer som har fylt 18 år foreslår utvalget at formålet med loven skal være å bekrefte rettslig eksisterende bånd tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

I høringsinstansenes syn støttes forslaget av de som uttaler seg; *Advokatforeningen*, *Bufdir*, *Adopsjonsforum*, *InorAdopt*, *Verdens barn*, *Foreningen for adopterte i Norge*, *Forskergruppen for barnerett ved Norges Arktiske Universitet*, *InorAdopt*, *Kirkerådet* og *Redd Barna*.

Bufdir peker på at adopsjon av mindreårige må vurderes opp mot andre alternativer som er aktuelle for å sikre barnet en trygg oppvekst, for eksempel muligheten for at søker får foreldreansvar etter barnelovens regler. *Bufdir* viser til at det også må ses hen til muligheten for stebarnsadopsjon etter samlivsbrudd og dødsfall.

Enkelte av høringsinstansene har forslag til en noe annen språklig utforming av formålsbestemmelsen. *Redd Barna* viser til at primærsiktemålet med å gi barna en trygg oppvekst dessverre ikke kan sikres. *Redd Barna* foreslår derfor at

«(f)ormålet med loven skal være å bidra til å gi barn en trygg oppvekst ved å etablere varige rettslige bånd mellom barn og foreldre gjennom adopsjon.»

Forskergruppen for barnerett ved Universitetet i Tromsø peker på at ordlyden i første og andre ledd er uklar og tungt lesbar, og at dette kan løses ved å utelate formuleringen «tilsvarende forholdet mellom foreldre og barn», som *Forskergruppen*

anser som unødvendig. Det reises også spørsmål om lovbestemmelsen skal angi formålet med loven eller formålet med adopsjonen.

InorAdopt vurderer det som viktig at selve formålet med adopsjonen, barns interesser og behov, kommer klart og tydelig fram.

Bufdir støtter forslaget til andre ledd om adopsjon av personer som har fylt 18 år, men foreslår en litt annen språklig formulering. *Bufdir* mener at betegnelsen «personer som har fylt 18 år» heller skal brukes.

5.3.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet støtter at loven bør ha en egen formålsbestemmelse. Selv om det i stor grad er enighet om de sentrale sidene ved adopsjonsinstituttet, vil en formålsbestemmelse framheve at adopsjonen skjer for å gi barn trygge oppvekstsvilkår gjennom å etablere varige, rettslige bånd til søkerne. En formålsbestemmelse i loven vil både ha betydning for lovtolkningen og for adopsjonsmyndighetenes skjønnsutøvelse. Departementet støtter synspunktet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (*Bufdir*) om at adopsjonen må vurderes opp mot andre alternativer som er aktuelle for å gi barnet en trygg oppvekst.

Selv om formålet som utformes i lovens formålsbestemmelse også kan ses som formålet med adopsjonen, slik det pekes på fra *Forskergruppen for barnerett ved Norges Arktiske Universitet*, går departementet inn for å opprettholde utvalgets formulering. Lovens formål vil imidlertid være beslektet med hva som er formålet med adopsjonen.

Departementet støtter utvalgets forslag om å ha én formålsbestemmelse for barn og én for voksne.

Departementet har forståelse for innvendingen fra *Redd Barna* når det gjelder ordlyden i bestemmelsens første ledd om at loven ikke kan sikre barn en trygg oppvekst, og har omformulert ordlyden noe. Departementet støtter imidlertid ikke synspunktet fra *Forskergruppen for barnerett ved Norges Arktiske Universitet* om at formuleringen «tilsvarende forholdet mellom foreldre og barn» er overflødig. Formuleringen er viktig fordi den likestiller adoptivforholdet med et forhold mellom egenfødte barn og foreldre, og ikke har andre typer relasjoner som et mønster.

Det vises til lovutkastet § 1.

6 Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke

6.1 Oppsummering

Departementet foreslår at de generelle vilkårene samles i et eget kapittel i adopsjonsloven. I tillegg foreslås enkelte innholdsmessige endringer og nye bestemmelser. Dette gjelder for eksempel en generell lovbestemmelse som oppstiller grunnleggende krav til adopsjonssøkerne, en bestemmelse om ensliges adgang til å adoptere, og en bestemmelse som fastsetter at vederlag for å prøve å få noen til å samtykke til adopsjon er forbudt. For øvrig bygger forslaget i stor grad på gjeldende regler, men noen av bestemmelsene er omorganisert.

Departementet foreslår å tydeliggjøre at barnets beste er et grunnleggende vilkår for adopsjon. Departementet foreslår ingen konkretisering i lovteksten av hvilke hensyn det skal legges vekt på i vurderingen av barnets beste. Videre foreslår departementet at det fortsatt skal være krav om at søkeren enten har oppfostret eller ønsker å oppfostre barnet, men at unntaksregelen «annen særlig grunn» ikke videreføres.

Videre foreslår departementet at bare ektefeller og samboere kan adoptere sammen. Departementet foreslår også at en søker som er gift eller samboende som hovedregel ikke kan adoptere alene.

Departementet foreslår videreføring av dagens regler om at barn over 12 år ikke kan adopteres uten barnets samtykke og at barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon om hva en adopsjon innebærer, veiledning som er tilpasset barnets evne til å forstå, og anledning til å uttale seg før det tas en avgjørelse om adopsjon.

Departementet foreslår også videreføring av regelen om at et barn ikke kan adopteres uten samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret. Samtykke fra den ene forelderen skal være tilstrekkelig dersom den andre er forsvunnet eller på grunn av psykisk utviklingshemming eller psykisk eller fysisk sykdom åpenbart ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer. Videre foreslår departementet at far eller mor som ikke har del i foreldreansvaret, skal forhåndsvarsles og

få anledning til å uttale seg etter forvaltningsloven § 16 før adopsjonssaken avgjøres.

6.2 Rekkevidden av de generelle vilkårene

6.2.1 Gjeldende rett

Ut fra ordlyden i overskriften i gjeldende adopsjonslov kapittel 1 («Vilkår for adopsjon m v») kan det synes som om de materielle vilkårene i kapittel 1 bare gjelder ved nasjonale adopsjoner. For eksempel bruker kapittel 1 ikke ordet «forhåndssamtykke» (som er relevant ved internasjonale adopsjoner), mens «adopsjonsbevilling» og «bevilning» (som er relevant ved nasjonale adopsjoner) brukes flere steder. Tidligere lovforarbeider kommenterer ikke rekkevidden til de materielle vilkårene.

6.2.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget diskuterer rekkevidden til de generelle vilkårene (s. 61–62). Utvalget viser til at de materielle vilkårene i gjeldende lov kapittel 1 kan deles i to grupper. Den ene gruppen består av bestemmelser som stiller krav til forhold på søkerens side (krav til alder (§ 3), krav når søker er uten rettslig handleevne (§ 4) og krav til søkers samlivssituasjon (§§ 5, 5 a og 5 b)). Den andre gruppen bestemmelser stiller krav til forhold på barnets og de opprinnelige foreldrenes side (barns uttale- og samtykkerett (§ 6) og samtykke fra barnets foreldre (§ 7)). Adopsjonsloven § 2 stiller krav både til forhold på adopsjonssøkerens og barnets side. Bestemmelsen fastsetter grunnvilkåret for adopsjon, at det må antas at adopsjonen vil bli til barnets beste.

Utvalget viser til at forhold på adopsjonssøkerens side alltid vurderes av norske myndigheter, både ved søknad om adopsjon og søknad om forhåndssamtykke. Dette følger for øvrig også av rundskriv Q-28/2015¹ som gir kommentarer til

¹ Rundskriv Q-28/15 med kommentarer til forskrift om adopsjon av barn fra utlandet.

forskrift om adopsjon av barn fra utlandet. Adopsjonsloven § 2 første punktum og §§ 6 og 7 er relevante både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. Ved internasjonal adopsjon vurderer opprinnelseslandets adopsjonsmyndigheter forholdene på barnets og de opprinnelige foreldrenes side, jf. Haagkonvensjonen artikkel 4.

Utvalget foreslår at de materielle, generelle vilkårene for adopsjon samles i et eget kapittel i loven. For å synliggjøre rekkevidden, foreslår utvalget å bruke uttrykkene «adopsjon» og «forhåndssamtykke». Utvalget mener at det verken innholdsmessig eller praktisk vil innebære endringer at adopsjonsloven uttrykkelig sier at de generelle vilkår gjelder både ved vurdering av om det skal gis adopsjon og forhåndssamtykke.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene uttaler seg direkte om spørsmålet om rekkevidde, men *Advokatforeningen* uttaler:

«(...) det fremstår som avklarende at de materielle reglene om vilkårene for adopsjon samles i et eget kapittel.»

6.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet stiller seg bak utvalgets vurderinger med hensyn til rekkevidden av de generelle vilkårene i adopsjonsloven. Selv om dagens overskrift i kapittel 1 isolert sett kan tyde på noe annet, må de generelle vilkårene gjelde både ved søknad om nasjonal adopsjon og ved søknad om forhåndssamtykke. Departementet er enig med utvalget i at det vil være fornuftig å samle de materielle, generelle vilkårene for adopsjon i et eget kapittel i loven, og å synliggjøre rekkevidden av bestemmelsene ved å bruke uttrykkene «adopsjon» og «forhåndssamtykke». Departementet mener at det særlig vil være viktig å synliggjøre at hensynet til barnets beste gjelder ved alle typer adopsjon.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å samle de generelle vilkårene i et kapittel med overskriften «*Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke*». Departementet er enig med utvalget i at det verken innholdsmessig eller praktisk vil innebære endringer at adopsjonsloven uttrykkelig sier at de generelle vilkårene gjelder både ved vurdering av om det skal innvilges adopsjon og ved søknad om forhåndssamtykke.

For øvrig viser departementet til at selv om norske adopsjonsmyndigheter normalt ikke vur-

derer alle vilkårene ved søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon, er det generelle vilkår som må være oppfylt ved alle adopsjoner.

6.3 Barnets beste og oppfostring

6.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende adopsjonslov § 2 første setning fastsetter at for at myndighetene skal innvilge en søknad om adopsjon, må det kunne antas at adopsjonen vil bli til barnets beste. I tillegg må ett av tre alternative vilkår være oppfylt: Adopsjonssøkeren må ønske å oppfostre barnet, ha oppfostret det, eller det må foreligge annen særlig grunn til adopsjonen.

6.3.1.1 Barnets beste

Kravet om at adopsjonen må antas å bli til barnets beste gjelder ved alle former for adopsjon, både nasjonal og internasjonal adopsjon og adopsjon av mindreårige og voksne. Adopsjonsmyndighetene må altså vurdere om adopsjon vil være til det beste for barnet som skal adopteres. Ved søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon, skal det legges vekt på hva som anses best for barn generelt.

«Hensynet til barnets beste» er et velkjent begrep som brukes både ved nasjonal og internasjonal regulering av forhold som gjelder barn, blant annet i barnekonvensjonen artikkel 3 og 21 og barneloven § 48. Hensynet er også grunnlovsfestet, jf. Grunnloven § 102 andre ledd.

Etter adopsjonsloven skal adopsjonsmyndighetene utelukkende ha barnets interesser for øye. Ved adopsjon skal barnets beste ha forrang framfor kolliderende hensyn. Barnets beste har fått en mer framskutt plass i adopsjonsloven enn i annen lovgivning fordi siktemålet med adopsjon nettopp er å sikre barn gode oppvekstvilkår. Adopsjon handler ikke om å skaffe barn til foreldre som ønsker seg barn, men å sikre gode foreldre til barn som trenger det, se også omtale av formålet med adopsjon i punkt 5.3.

I helhetsvurderingen av hva som er til barnets beste kan likevel adopsjonssøkernes sterke motivasjon, negative virkninger av bruddet mellom barnet og de opprinnelige foreldrene som følge av adopsjon, og de opprinnelige foreldres motvilje mot adopsjon, være momenter i vurderingen av hva som er til barnets beste. Dette omtales nærmere i kapittel 8 og 9 om vilkår for adopsjon av henholdsvis stebarn og fosterbarn.

At hensynet til barnets beste står så sterkt ved adopsjon følger også av internasjonal rett på området, se for eksempel FNs barnekonvensjon artikkel 9 og 21 og Haagkonvensjonen artikkel 1.

Adopsjonsloven spesifiserer ikke vilkåret om barnets beste ytterligere, men departementet har utarbeidet en rekke skjønnspregede kriterier for avgjørelse av søknad om adopsjon og forhåndssamtykke til adopsjon. Disse framgår av departementets rundskriv Q-1045² og Q-28/2015.³ Hva som er til barnets beste, må avgjøres i hvert enkelt tilfelle ut fra det konkrete barnets forhold og situasjon.

6.3.1.2 Ønsker å oppfostre eller har oppfostret

I tillegg til at adopsjonen må kunne antas å bli til barnets beste, må adopsjonssøkeren enten ønske å oppfostre barnet eller allerede ha oppfostret det. Kravet viser at adopsjon i hovedsak er ment som familiedannelse enten ved at det opprettes et nytt familieforhold, eller ved at et eksisterende familieforhold blir formalisert. «Oppfostring» i adopsjonslovens forstand krever at i alle fall to momenter må være til stede. For det første innebærer det at barnet skal bo eller ha bodd sammen med adopsjonssøker. For det andre at adopsjonssøker skal ha eller har hatt det faktiske ansvaret både for barnets personlige og økonomiske forhold. Kravet om oppfostringsønske eller forutgående oppfostring signaliserer også at det er tale om relasjoner som går på tvers av generasjoner, altså at aldersforskjellen er så stor at søker kunne vært barnets opprinnelige forelder.

Ved adopsjon av voksne er det alternative vilkåret om oppfostringsønske normalt ikke aktuelt. Som hovedregel må det ha funnet sted forutgående oppfostring før vedkommende ble myndig. Vurderingen av en adopsjonssøknad som gjelder en voksen vil avhenge av hvor lenge oppfostringen har vart, dvs. hvor gammel vedkommende var da oppfostringen startet. Se mer om adopsjon av voksne personer i kapittel 11.

6.3.1.3 Annen særlig grunn

Dersom den som skal adopteres verken har blitt oppfostret eller skal oppfostres av adopsjonssøkeren, kan myndighetene likevel innvilge søknad om adopsjon dersom det foreligger «annen særlig

grunn» til å innvilge adopsjon. Forarbeidene til gjeldende adopsjonslov gir liten veiledning om hva som omfattes av «annen særlig grunn», men Ot.prp. nr. 40 (1984–85) nevner på s. 24 at oppfostring hos adopsjonssøkerens ektefelle «kan eventuelt» gå under alternativet. Status som stebarn kan altså være et forhold som kan gi grunnlag for adopsjon, selv om den som søker om adopsjon ikke ønsker å oppfostre eller har oppfostret den adopterte. Hognestad og Steenberg (2000) peker på at formuleringen «kan eventuelt» i proposisjonen tyder på at status som stebarn ikke er tilstrekkelig for adopsjon etter alternativet «annen særlig grunn», men at et langvarig og etablert faktisk familieforhold antakelig kan være en sterk grunn for senere adopsjon selv der forholdet ble etablert etter at barnet var voksent.

Reglene i adopsjonsloven, herunder «annen særlig grunn», kan bare benyttes til å fremme det eller de formål som adopsjonsloven er ment å ivareta. Som det framgår av punkt 5.3 om adopsjonslovens formålsbestemmelse, er det primære formålet med adopsjon å etablere eller formalisere et foreldre-barn-forhold mellom barnet og søker. Om «annen særlig grunn» påpeker juridisk teori⁴ at dersom det egentlige formålet med adopsjonssøknaden er å omgå bestemmelser i annen lovgivning, bør søknaden avslås. Dersom hovedsiktemålet med søknaden for eksempel er å sikre en bestemt arve- eller odelsrekkefølge, gi rett til adopsjonssøkers etternavn eller påvirke overtakelse av næringsvirksomhet, bør søknaden avslås.

6.3.2 Andre nordiske lands rett

Samtlige av de øvrige nordiske adopsjonslovgivningene har tilsvarende, generelle bestemmelser med krav om oppfostring og at adopsjonen skal være til barnets beste som den norske adopsjonsloven. Svensk og finsk adopsjonslovgivning skiller seg imidlertid noe ut. Det følger av den svenske föräldrebalken kapittel 4 § 6 at adopsjon kan gis dersom det er til fordel for barnet, og dersom søkeren har oppfostret barnet, ønsker å oppfostre det, eller «det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen.»

Den finske adopsjonsloven inneholder allerede en bestemmelse om hvilke hensyn som skal tas ved vurderingen av hva som er til barnets beste. Den finske adopsjonsloven § 2 fastsetter:

² Rundskriv Q-1045 Saksbehandling ved søknad om adopsjon og forhåndssamtykke.

³ Rundskriv Q-28/15 med kommentarer til forskrift om adopsjon av barn fra utlandet.

⁴ Hognestad og Steenberg (2000).

«Vid alla beslut och andra åtgärder som gäller adoption av ett minderårigt barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. När barnets bästa bedöms ska särskild uppmärksamhet fästas vid hur barnet bäst kan garanteras en varaktig familj samt en harmonisk utveckling och välfärd, om barnet inte kan växa upp i sin egen familj.»

Videre heter det i den finske adopsjonsloven § 3:

«Adoption av ett minderårigt barn kan fastställas, om adoptionen prövas vara till barnets bästa och det har utretts att barnet kommer att få en god vård och uppfostran.»

Den finske adopsjonsloven skiller seg ut ved at den ikke oppstiller et generelt og bredt alternativt vilkår til oppfostring og ved at den konkretiserer hva som ligger i barnets beste-prinsippet i adopsjonssaker.

6.3.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

6.3.3.1 Ingen konkretisering av barnets beste i lovteksten

Adopsjonslovutvalget mener at kravet om at adopsjonen skal være til barnets beste og at adopsjonssøker må ha oppfostret barnet og/eller ønske å oppfostre barnet, fortsatt skal utgjøre grunnvilkårene for adopsjon. Vilkårene bør framgå av egne bestemmelser og som en del av lovens kapittel 2 om generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtak.

Utvalget vurderte om loven bør ha en nærmere spesifisering av hensyn som adopsjonsmyndighetene særlig skal vektlegge ved vurderingen av hva som er til barnets beste, men konkluderte med at dagens kortfattede lovtekst uten eksemplifisering bør videreføres. Utvalget foreslo imidlertid at hensynet til barnets beste skulle angis med eksempler når det gjelder stebarnsadopsjon, se punkt 8.4.1.3.

6.3.3.2 Strukturelle forslag

Utvalget foreslår å splitte opp «barnets beste» og kravet om oppfostring i to separate bestemmelser. Utvalget ønsker på denne måten å tydeliggjøre i lovteksten at vilkårene er vesensforskjellige. Utvalget mener også at det har en egenverdi at

hensynet til barnets beste kan knyttes til én konkret lovbestemmelse.

Utvalget vurderte om bestemmelsen om forutgående oppfostring eller oppfostringsønske bør flyttes fram foran bestemmelsen om hensyn til barnets beste. Dette ville gjort regelverket mer anvendelig fordi barnets beste-vurderingen kan være omfattende, mens vurderingen om oppfostring normalt vil være lettere å konstatere. Utvalget kom til at vilkårene skal stå i den rekkefølgen de har gjort tidligere. Hensynet til barnets beste er det avgjørende vilkåret, og vilkårets viktighet vil bli tydeligere når det står først. Utvalget påpeker at det ikke er noe i veien for at adopsjonsmyndighetene avslår adopsjonssøknader uten å gå inn i vurderingen av barnets beste, dersom oppfostringsvilkårene ikke er oppfylt.

6.3.3.3 «Annen særlig grunn»

Utvalget vurderte om «annen særlig grunn» fortsatt bør utgjøre et alternativt vilkår til krav om oppfostringsønske eller forutgående oppfostring. Hove-utvalget mente at det kan tenkes tilfeller hvor oppfostringsvilkåret ikke er til stede, men hvor det kan være ønskelig med adopsjon av hensyn til barnet. Hove-utvalget mente derfor at det fortsatt vil være behov for unntaksregelen «annen særlig grunn», men at regelen må tolkes strengt (NOU 2009: 21 s. 73).

En skjønnsmessig formulering som «særlig grunn» vil både gjøre regelverket fleksibelt med tanke på framtidig utvikling i synet på adopsjon og fungere som en sikkerhetsventil for atypiske saker. Utvalget foreslår likevel å fjerne «annen særlig grunn» som alternativ til ønske om oppfostring eller forutgående oppfostring ved adopsjon av mindreårige. For så vidt gjelder voksne, vil vilkåret innholdsmessig videreføres i en egen bestemmelse om adopsjon av myndige personer, jf. forslaget til § 15. Det er i dag uklart hva som faller inn under «annen særlig grunn», særlig ved adopsjon av barn. Selv om adopsjonsmyndighetene tolker vilkåret strengt, er det uheldig at loven åpner for adopsjon av barn når søkeren verken har oppfostret barnet eller har ønske om å oppfostre det. Det kan vanskelig tenkes adopsjoner som er til barnets beste uten at adopsjonssøker har oppfostret barnet og/eller ønsker å oppfostre det. Ved adopsjon av barn framstår derfor «annen særlig grunn» som en unødvendig sikkerhetsventil som er med på å skape forvirring rundt adopsjonens formål.

6.3.4 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som uttaler seg om utvalgets forslag om hensynet til barnets beste, gir i all hovedsak støtte til disse.

InorAdopt sier eksplisitt at organisasjonen støtter både forslaget om at hensynet til barnets beste skal være det overordnede grunnvilkår for at adopsjon skal gjennomføres, og at dette bør framgå av egen lovbestemmelse. Videre støtter organisasjonen forslaget om ikke å spesifisere hvilke hensyn som særlig skal vektlegges i vurderingen av barnets beste,

«(...) da det vil være vanskelig å definere alle aktuelle momenter uten at lovteksten blir svært omfangsrik og rigid.»

Adopsjonsforum uttaler at

«En adopsjon er et tiltak som både har varig karakter og som er svært inngripende, og barnets beste må derfor være det primære hensyn.»

Andre som støtter synliggjøringen av hensynet til barnets beste og at dette skal være det overordnede hensyn ved adopsjon er *Fellesorganisasjonen (FO)*, *Forskergruppen i barnerett ved Det juridiske fakultet, UiT Norges Arktiske Universitet*, *Kirkerådet*, *Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner* og *Verdens Barn*.

Adopterte – Foreningen for adopterte i Norge mener at begrepet «barnets beste» er svært problematisk ettersom begrepet etter foreningens mening ikke er presist definert. Foreningen understreker at begrepet må defineres ut fra barnets perspektiv og behov, ikke de voksnes.

Oppfostringskravet blir i liten grad omtalt av høringsinstansene.

Advokatforeningen og *InorAdopt* støtter utvalgets forslag om å foreta en oppdeling av «barnets beste» og kravene til oppfostring.

InorAdopt er enig i utvalgets forslag om å fjerne «annen særlig grunn» fra lovteksten og mener i likhet med utvalget at dette skaper forvirring med tanke på adopsjonens formål.

6.3.5 Departementets vurderinger og forslag

6.3.5.1 Barnets beste

Kravet om at adopsjonen må være til barnets beste er et grunnleggende vilkår som understre-

ker formålet med adopsjon: Å gi barn en trygg oppvekst ved å sikre gode foreldre til barn som trenger det. Hensynet til barnet er ikke bare et viktig hensyn, men selve bærebjelken i adopsjonsinstituttet.

Departementet støtter utvalgets forslag om å tydeliggjøre dette vilkåret i en egen bestemmelse i lovens kapittel 2 om generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke.

Som omtalt over, vurderte utvalget om loven også bør ha en nærmere spesifisering av hensyn som adopsjonsmyndighetene særlig skal vektlegge ved vurderingen av hva som er til barnets beste. Fordelen med en eksemplifisering vil være at rettsanvenderen får mer veiledning i hvilke momenter som skal inngå i vurderingen. I tillegg kan det ha en egenverdi å presentere i lovteksten de spesifikke hensynene i adopsjonssaker. På den annen side er vurderingen av barnets beste så konkret at ikke alle mulige hensyn kan inngå i lovteksten. Det kan være en fare for at momenter som ikke står i loven anses som sekundære. Departementet er enig med utvalget i at dagens kortfattede lovtekst uten eksemplifisering bør videreføres, og foreslår ingen konkretisering av barnets beste i lovteksten. Departementet foreslår heller ikke noen eksemplifisering av barnets beste når det gjelder stebarnsadopsjon, se punkt 8.4.3.3.

For omtale av bevis- og prognosekravet i forslag til § 4 andre punktum (det må være klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til barnets beste), se kapittel 22.

Departementet støtter utvalgets strukturelle forslag om å splitte opp «barnets beste» og kravet om oppfostring i to separate bestemmelser. Departementet er enig i at dette tydeliggjør at vilkårene er vesensforskjellige, og at det har en egenverdi at hensynet til barnets beste kan knyttes til én konkret lovbestemmelse.

6.3.5.2 Oppfostring eller «annen særlig grunn»

Departementet ser ingen grunn til å endre regelen om at et vilkår for adopsjon er at søker har oppfostret barnet, eller ønsker å oppfostre det. Formålet med adopsjon er familiedannelse og å gi barn trygge oppvekstvilkår. Oppfostringskravet henger nært sammen med dette formålet.

En skjønnsmessig formulering som «særlig grunn» vil gjøre regelverket mer fleksibelt med tanke på senere utvikling i synet på adopsjon og fungere som en sikkerhetsventil for atypiske saker.

Det er imidlertid i dag uklart hva som faller inn under «annen særlig grunn», særlig ved adopsjon

av mindreårige. Selv om adopsjonsmyndighetene tolker vilkåret strengt, er det uheldig at loven åpner for adopsjon av barn når søkeren verken har oppfostret barnet eller har ønske om å oppfostre det. Departementet er enig med utvalget i at det vanskelig kan tenkes adopsjoner som er til barnets beste uten at adopsjonssøker har oppfostret barnet og/eller ønsker å oppfostre det. Ved adopsjon av mindreårige framstår derfor «annen særlig grunn» som en unødvendig sikkerhetsventil som er med på å skape forvirring rundt adopsjoners formål.

Departementet er enig i utvalgets resonnement og mener det er vanskelig å finne eksempler på situasjoner der det kan være aktuelt å tillate adopsjon når oppfostringsvilkåret ikke er oppfylt. Verken Hove-utvalget eller adopsjonslovutvalget viser til eksempler på tilfeller der det kan være aktuelt likevel å tillate adopsjon, utover tilfeller som kan avhjelpest av andre bestemmelser, se over. Dermed står man i fare for å ha en unntaksregel som ikke har noen spesifisering av anvendelsen, og som i verste fall kan føre til uthuling av kravet til oppfostring.

Det kan være uheldig rent lovteknisk at § 5 om grunnleggende krav til adopsjonssøkeren fastsetter at søker må ønske å oppfostre barnet eller har oppfostret det, når loven i praksis åpner for unntak (adopsjon av tidligere stebarn, lovutkastet § 13 andre og tredje ledd) og adopsjon av voksne (lovutkastet § 16). Departementet mener likevel at dette er en mindre uheldig uklarhet enn om «annen særlig grunn» skulle settes som alternativ til oppfostring i § 5.

På denne bakgrunn støtter departementet utvalgets forslag om ikke å videreføre unntaksbestemmelsen som gir anledning til å adoptere hvis det er «andre særlige grunner» til det.

Ved adopsjon av voksne vil «andre særlige grunner» som alternativ til oppfostring innholdsmessig videreføres i en egen bestemmelse om adopsjon av myndige personer, jf. forslaget til § 16, se kapittel 11.

6.4 Krav til adopsjonssøkerne

6.4.1 Gjeldende rett

6.4.1.1 Krav til alder og rettslig handleevne

Adopsjonsloven § 3 første ledd setter en nedre aldersgrense for adopsjonssøkere:

«Bevilling til å adoptere kan bare gis til den som har fylt 25 år. Når sterke grunner taler for det, kan departementet likevel gi bevilling til den som har fylt 20 år.»

Dersom adopsjonssøkeren er fratatt rettslig handleevne, kreves det samtykke fra søkerens verge for at adopsjon eller forhåndssamtykke til adopsjon kan gis. Kravet følger av adopsjonsloven § 4:

«Personer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området, kan bare adoptere med samtykke fra sin verge.»

6.4.1.2 Krav om at ektefeller/samboere må adoptere sammen

Etter adopsjonsloven § 5 kan ektefeller og samboere som hovedregel bare adoptere sammen. Ingen andre enn ektefeller og samboere kan adoptere sammen (som venner, søsken eller lignende):

«Den som er gift eller er samboer, kan bare adoptere sammen med sin ektefelle eller samboer, bortsett fra når ektefellen eller samboeren er sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet eller er forsvunnet.

Andre enn ektefeller eller samboere kan ikke adoptere sammen.»

Nåværende § 5 ble endret til også å gjelde samboere ved lovendring som trådte i kraft 1. oktober 2014. For at samboere skal kunne adoptere sammen på lik linje med ektefeller, må de bo sammen i et stabilt og ekteskapslignende forhold, jf. adopsjonsloven § 5 a.

Unntakene i adopsjonsloven § 5 er sjelden aktuelle. Dersom adopsjonssøkers ektefelle eller samboer er sinnslidende, psykisk utviklingshemmet eller forsvunnet, skal det mye til for at adopsjon kan antas å bli til barnets beste, jf. adopsjonsloven § 2. Det kan likevel være tilfelle dersom adopsjonssøkeren allerede har et nært forhold til barnet som søkes adoptert. Situasjonen kan eksempelvis være at barnet har bodd hos ektefelle/samboerne i lang tid som fosterbarn.

6.4.1.3 Ensliges adgang til å adoptere

Også enslige kan adoptere. Søknad om adopsjon fra enslige vurderes ut fra de generelle vilkårene i adopsjonsloven § 2. Ved internasjonal adopsjon gir adopsjonsloven § 16 e siste ledd nå hjemmel til at departementet i forskrift kan stille særlige krav til enslige søkere. Da Stortinget behandlet Prop. 171 L (2012–2013) som foreslo forskriftshjemmel, uttalte komiteen blant annet:

«(...) Komiteen mener det avgjørende for å gi bevilning til en enslig adoptivsøker bør være om søkeren har et stabilt og godt nettverk rundt seg. Komiteen viser til at mange barn i Norge i dag vokser opp med enslig forsørger, det bør derfor understrekes at enslige adoptivsøkere som ønsker det, kan gi barn gode og stabile oppvekstvilkår. Komiteen viser for øvrig til at barn i dag får gode muligheter til relasjonsbygging med voksenpersoner av begge kjønn hos adoptivsøkere som har et godt nettverk, selv om de ikke lever i et parforhold.» (Innst. 143 L (2013–2014)).

Forskrift om særlige krav til enslige søkere er ikke gitt. I rundskriv Q-28/2015 med kommentarer til forskrift om adopsjon av barn fra utlandet heter det:

«Når myndigheten vurderer søknaden skal det blant annet legges vekt på om søkeren har et godt og stabilt nettverk der barnet gjennom oppveksten kan få kontakt med begge kjønn. Generelt anses søkers familienettverk mer stabilt enn vennenettverk. Det skal ved vurderingen legges vekt på nettverkets tilgjengelighet i hverdagen. Et relevant moment i vurderingen vil være om søker har spesiell kunnskap om og erfaring med barn.»

Rundskriv Q-1045⁵, som gjelder både innenlands- og utenlandsadopsjon, viser også til nevnte sitat.

6.4.2 Internasjonale forpliktelser

FNs barnekonvensjon artikkel 21 fastsetter at barnets beste skal være det overordnede hensynet («the paramount consideration»), men bestemmelsen inneholder ikke nærmere krav til adopsjonssøkere. Heller ikke Haagkonvensjonen 1993 stiller konkrete krav til adopsjonssøkerne, men artikkel 5 slår fast følgende:

«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.»

6.4.3 Andre nordiske lands rett

Samtlige av de øvrige nordiske land oppstiller alminnelige vilkår til adopsjonssøkerne tilsvarende de som oppstilles i den norske adopsjonsloven. Kravene knytter seg til adopsjonssøkernes alder og hvem som kan adoptere sammen. Med hensyn til alder setter både dansk, svensk, finsk og islandsk rett en nedre aldersgrense på 25 år som kan fravikes ned til 20 eller 18 år på nærmere angitte vilkår.

Finsk rett skiller seg mest ut ved reguleringen av alderskravet. Den finske adopsjonsloven setter både en nedre og øvre aldersgrense for alle adopsjonssøkere. Den øvre aldersgrense på 50 år kan fravikes dersom søkeren ikke var fylt 50 år på det tidspunkt barnet ble plassert hos vedkommende i den hensikt at det skulle adopteres.

Alle de nordiske adopsjonslovgivninger krever at personer som er gift (og samboere for dansk og islandsk retts tilfelle) må adoptere sammen, og samtlige åpner for at det kan gjøres unntak fra hovedregelen. For det første kan det gjøres unntak fra kravet om å adoptere sammen dersom den andre er forsvunnet eller rammet av sykdom. Unntaket som gjelder sykdom, er formulert noe ulikt i de ulike reguleringene, men både dansk, finsk og islandsk rett knytter unntaket om sykdom opp til ektefellens/samboerens funksjonsevne til å forstå hva adopsjon innebærer.

6.4.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

6.4.4.1 Krav til alder og til rettslig handleevne

Utvalget viser til at regelen om 25 års nedre aldersgrense har fulgt med adopsjonslovgivningen siden 1917-loven. Selv den gang var minstealderen for adopsjon høyere enn myndighetsalderen (som var 21 år i 1917). Også i dag har alle de øvrige nordiske land en høyere minstealder for adopsjon enn myndighetsalder.

Utvalget mener at den nedre aldersgrensen fortsatt bør være 25 år, begrunnet både ut fra hensynet til søkerne og adoptivbarnet. Adopsjon er en vidtrekkende beslutning som krever særskilt modenhet. Som i dag bør lovteksten inneholde et unntak som fortsatt bør praktiseres strengt. Unntak vil særlig være aktuelt der hvor barnet har vært under søkerens omsorg i lengre tid.

⁵ Q-1045 Saksbehandling ved søknad om innenlands- eller utenlandsadopsjon.

Utvalget mener at det fortsatt bør være en snøver adgang for adopsjon for personer som er frattatt rettslig handleevne på det personlige området fordi den emosjonelle relasjonen mellom barnet og søker kan tilsi adopsjon.

6.4.4.2 *Krav om at ektefeller/samboere må adoptere sammen*

Utvalget viser til at kravet om at ektefeller/samboere som hovedregel skal adoptere sammen og at andre personkonstellasjoner er utelukket fra å adoptere, innebærer at adopsjon er forbeholdt tradisjonelle familiestrukturer. Å la søsken, nære venner eller lignende få adoptere sammen er etter utvalgets syn ikke i barnets interesse. Å adoptere sammen innebærer å etablere en delt foreldrerolle overfor et barn. Selv om familiemønstrene er i endring, bør det fremdeles bare være søkere som utgjør et par som kan adoptere sammen.

Ut over unntakene i adopsjonsloven § 5 (ektefellen/samboeren er sinnslidende, psykisk utviklingshemmet eller er forsvunnet), gjør nåværende adopsjonslov unntak fra kravet om at ektefeller skal adoptere sammen dersom adopsjonen gjelder stebarn, jf. adopsjonsloven § 5 b.

Utvalget kan ikke se at det foreligger gode grunner for å åpne for at ektefeller eller samboere i andre tilfeller skal få adoptere alene. Listen over unntak i utkastet til § 5 er altså uttømmende. Utvalget påpeker at adopsjonsmyndighetene bør praktisere unntakene snevert.

Utvalget foreslår også at ordlyden i nåværende § 5 bør moderniseres og unntaksgrunnene spesifiseres bedre, og mener at unntaksgrunnene her så langt det er mulig bør samsvare med unntaksgrunnene i forslaget § 10 om unntak fra foreldresamtykke, se punkt 6.6.

6.4.4.3 *Ensliges adgang til å adoptere*

Utvalget viser til at Hove-utvalget mente at enslige fortsatt bør ha mulighet til å adoptere, samtidig som utvalget uttalte at

«praksis her bør være streng av hensyn til å gi barnet størst mulig sikkerhet for en god omsorgssituasjon fremover. Det forhold at barnet har én omsorgsperson istedenfor to, vil utgjøre en ekstra risikofaktor som må vurderes særskilt.» (NOU 2009: 21 s. 79).

Konkret foreslo Hove-utvalget at noen grunnleggende krav til enslig søker til internasjonal adopsjon hjemles i lovgivningen. Hove-utvalget mente

blant annet at det må kreves erfaring med egne barn, eller eventuelt utdanning eller arbeid rettet mot barn. Utvalget mente videre at en enslig adopsjonssøker i det alt vesentlige må påregne å være alene om omsorgen, og la derfor til grunn at det må kreves noe ekstra for godkjenning av enslig søker for å kunne sikre at adopsjon vil kunne bli til det beste for barnet.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at praksis må være restriktiv. Barn som adopteres av enslige, får bare én hovedomsorgsperson, noe som innebærer en risikofaktor som adopsjonsmyndighetene må vurdere særskilt.

Utvalget har også sett hen til komiteens merknader i Innst. 143 L (2013–2014), se sitat i punkt 6.4.1.3 over. Utvalget viser imidlertid til at komiteen ikke tar opp den særlige risikoen for at barnet blir stående uten foreldre, eller med en syk forelder.

Utvalget foreslår at ensliges adgang til å adoptere går fram av en egen lovbestemmelse og at denne lovbestemmelsen skal være av alminnelig karakter, altså at den ikke knyttes opp til internasjonal adopsjon spesielt. Dette vil tydeliggjøre hvilke krav som må være til stede for at enslige skal få innvilget søknad om adopsjon eller forhåndssamtykke. I tillegg vil det synliggjøre at enslige faktisk har adgang til å adoptere.

For at enslige skal kunne innvilges adopsjon eller forhåndssamtykke, foreslår utvalget at søkeren må ha forutsetninger til å ha eneomsorgen for et adoptivbarn. Vilkåret innebærer at søker må være egnet til å ta vare på et adoptivbarn på egen hånd i et 15–20 års perspektiv.

Adopsjonslovutvalget foreslår at loven gir departementet hjemmel til å stille nærmere krav til enslige søkere i forskrift.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at enslige søkere reelt sett må være enslige for å få adoptere, og foreslår en lovbestemmelse med utgangspunkt i Hove-utvalgets forslag.

Kravet om at søker skal være enslig, utelukker ikke at søker kan ha kjæreste eller lignende. Kravet er at søker ikke bor sammen med en eventuell kjæreste. Søker må i tillegg godtgjøre at de ikke har til hensikt å oppfostre barnet sammen, hverken på søknadstidspunktet eller på sikt.

6.4.4.4 *Lovfesting av ytterligere krav til adopsjonssøkere*

Dagens adopsjonslov oppstiller få generelle krav til adopsjonssøkerne, og kravene som stilles er ikke særlig omfattende. Utover disse kravene går det ikke fram av loven hvilke momenter som kan

være relevante og som kan/skal vektlegges ved vurderingen av en adopsjonssøknad. Ved søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon er dette annerledes. Etter endring av adopsjonsloven § 16 e fjerde ledd i 2014 går det nå fram av bestemmelsen hvilke områder departementet kan gi forskrift om, og slik tydeliggjøres ulike momenter som er relevante ved vurderingen av en søknad om forhåndssamtykke. Kravene er nærmere konkretisert og regulert i forskrift om utenlandsadopsjon. I andre adopsjonssaker følger enkelte krav til søkerne av departementets rundskriv Q-1045⁶ til adopsjonsloven.

Både Hove-utvalget og adopsjonslovutvalget mener det vil være en fordel om adopsjonsloven oppstiller klare henvisninger til at det stilles strenge krav til alle adopsjonssøkere. En slik tydeliggjøring vil være med på å løfte fram at adopsjoner skal være i barnets interesse. En lovfesting vil videre fremme hensyn som likebehandling og forutberegnelighet.

Utvalget foreslår derfor en bestemmelse som hjemler adgang til å gi forskrift om spesifikke krav som stilles til adopsjonssøkerne, og at hjemmelen nevner konkrete krav som det kan gis forskrift om. Forslaget er gitt om lag samme form som nåværende adopsjonsloven § 16 e fjerde ledd, men er av generell karakter og omfatter både søknad om adopsjon og forhåndssamtykke. Adopsjonslovutvalget foreslår også at forskriftshjemmelen benyttes til å stille ulike krav til adopsjonssøkerne i ulike adopsjonssituasjoner. I tillegg bør forskriften inneholde regler om søkerens plikter, for eksempel til å gi adopsjonsmyndighetene opplysninger om vesentlige endringer som kan være av betydning (herunder endringer i livssituasjon).

6.4.5 Høringsinstansenes syn

6.4.5.1 Krav til alder og til rettslig handleevne

Det er få av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet om nedre aldersgrense og rettslig handleevne. *Enestående Adoptanters Forening* er enig i at nedre alderskrav for å bli godkjent som adopsjonssøker settes til 25 år. *InorAdopt* støtter forslaget og mener at dette er en riktig grense både begrunnet i barnets beste og søkerens situasjon. *Verdens Barn* støtter også forslaget og uttaler at et unntak for søkere under 25 år er lite relevant for internasjonal adopsjon.

Stavanger kommune mener det er vanskelig å se hvordan det er til barnets beste at en person uten rettslig handleevne på det personlige området skal bli barnets forelder.

6.4.5.2 Krav om at ektefeller/samboere må adoptere sammen

7 instanser uttaler seg om forslaget. *Adopsjonsforum* støtter utvalgets forslag da organisasjonen mener at stabile familieforhold er svært viktig for barn som blir adoptert. *Advokatforeningen* har ingen innvendinger til kravene til adopsjonssøkerne slik disse er presentert i utvalgets forslag til §§ 4 og 5.

Adopterte – Foreningen for adopterte i Norge uttaler at foreningen

«(...) opplever forslaget om at en ektefelle/samboer kan adoptere alene selv om ektefellen/samboeren har en alvorlig psykisk lidelse som særdeles problematisk. Flere av våre medlemmer har til fulle fått oppleve utryktheten ved å vokse opp i adoptivfamilier der en eller begge adoptivforeldrene har hatt psykiatriske diagnoser og/eller åpenbare psykiske lidelser. (...)»

Verdens Barn sier at som hovedregel bør søkerne ha bodd sammen i minimum de to siste årene. Når to personer skal vurderes sammen som framtidige foreldre for et adoptert barn, må samlivets stabilitet inngå som et svært viktig moment. Kravet til varighet bør kunne fravikes dersom tungtveiende grunner taler for det. Organisasjonen forutsetter at dersom en person skal kunne adoptere alene fordi ektefelle/samboer er sinnslidende, psykisk utviklingshemmet eller forsvunnet, må adopsjonssøkeren allerede ha et nært forhold til barnet som søkes adoptert for at adopsjon skal kunne bli aktuelt.

Forskergruppen i barnerett ved Det juridiske fakultet, UIT Norges Arktiske Universitet viser til at tredje ledd i utvalgets forslag til § 5 innebærer en endring av gjeldende rett, slik at en søker som er gift eller samboende i noen tilfeller skal kunne adoptere alene, og uttaler blant annet:

«Vi stiller spørsmål ved om det foreslåtte vil være en endring som er i barnets interesser og om en slik løsning i større grad kan åpne for at det rettslige foreldreskapet blir et «forhandlingskort» i konflikter mellom voksne. Det kan videre spørres hvilken rolle eller betydning den av ektefellene/samboerne som ikke skal

⁶ Q-1045 Saksbehandling ved søknad om innenlands- eller utenlandsadopsjon.

adoptere, skal ha for adopsjonsspørsmålet og utfallet av det, særlig hva gjelder holdning til adopsjonen og omsorgsevne jf. vilkårene i forslaget § 4.»

Verdens Barn mener at adoptivfamilien også på dette området i minst mulig grad bør skille seg ut fra andre familier. Norske myndigheter må etter organisasjonens syn forme sine retningslinjer ut fra hvilket syn man i Norge har på hvem som bør kunne adoptere, uavhengig av om det i praksis er mulig.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) støtter forslaget om at ekteskapsloven endres slik at bestemmelser i norsk lovgivning som omhandler ekteskap og ektefeller også gjelder for registrerte partnere.

6.4.5.3 Ensliges adgang til å adoptere

7 instanser uttaler seg om ensliges adgang til å adoptere. *Advokatforeningen* støtter utvalgets forslag til bestemmelse om ensliges adgang til å adoptere, men uttaler også:

«Hvorvidt det er riktig at det skal være en snevrere adgang for enslige å adoptere enn for par, er kanskje et mer åpent spørsmål og reiser enkelte etiske problemstillinger.»

Enestående Adoptanternes Forening er svært fornøyd med hvordan ensliges adgang til å adoptere drøftes i utredningen og at dette lovfestes.

InorAdopt mener det er riktig at det stilles krav om at enslige søkere har noe barneerfaring og et godt og stabilt nettverk. Det vurderes som riktig at fokus er mer på søkerens barneerfaring enn eventuell formell kompetanse.

Verdens Barn støtter utvalgets forslag. Organisasjonen har erfaring med at mange enslige søkere er ressurssterke og kan bli svært gode foreldre. *Verdens Barn* mener det er viktig at det stilles krav om at enslige søkere har noe barneerfaring og et godt og stabilt nettverk. Reell erfaring bør vektlegges på samme måte som formell kompetanse.

Kirkerådet mener det må være rom for at enslige i spesielle tilfeller kan adoptere, men med begrunnelse i at det gir større trygghet for barnet å ha to foreldre, mener Kirkerådet at det fortsatt må føres en mer restriktiv praksis når det gjelder adopsjon ved enslige.

InorAdopt støtter ikke adopsjonslovutvalgets forslag om at søker kan ha kjæreste. Organisasjonen mener dette kan føre til unødig ustabilitet for

barnet. En kjæreste som blir involvert i livet til barnet, uten å ha til hensikt å oppfostre barnet, kan skape en vanskelig og forvirrende situasjon for et barn.

Verdens Barn støtter heller ikke dette forslaget og mener at av hensyn til barnets beste bør sivilstatus for søker være avklart. En kjæreste som muligens vil bli en sentral del av barnets liv, fremmer ikke optimal trygghet og stabilitet for et adoptert barn.

6.4.5.4 Lovfesting av ytterligere krav til adopsjonssøkere

Følgende 4 instanser uttaler seg om forslaget: *Advokatforeningen*, *Adopsjonsforum*, *InorAdopt* og *Verdens Barn*. Alle støtter utvalgets forslag.

Adopsjonsforum uttaler at organisasjonen

«(...) støtter at det nedfelles noen konkrete krav i loven, og at man i forskrifts form regulerer de mer detaljerte kravene. Imidlertid skulle vi gjerne sett at den langvarige praksisen om å tillegge «personlig egnethet» betydning i prosessen også ble lovfestet. Etter vår oppfatning er dette et moment som tillegges mindre vekt i dette forslaget enn det man har sett i tidligere praksis. (...)»

6.4.6 Departementets vurderinger og forslag

6.4.6.1 Krav til alder og rettslig handleevne

Regelen om 25 års nedre aldersgrense for å få adoptere har fulgt med adopsjonslovgivningen siden 1917-loven. Også i dag har alle de øvrige nordiske land en høyere minstealder for adopsjon enn myndighetsalder.

Samtidig er 25 år en høy aldersgrense sammenlignet med for eksempel myndighetsalderen på 18 år.

Mange lovbestemmelser setter imidlertid opp høyere aldersgrense enn myndighetsalder. Flere av disse bruker 20 år (se for eksempel alkoholloven § 1-5 om kjøp av brennevin og trdomssamfunnsloven § 4 om klosterløfte). Når det gjelder mer personlige forhold, setter til sammenligning steriliseringsloven opp en nedre aldersgrense på 25 år. Ved assistert befruktning inneholder lovverket ingen nedre aldersgrense, men som veiledning bør kvinnen være over 25 år (Ot.prp. nr. 64 (2002–2003) s. 129).

Departementet er enig med utvalget i at den nedre aldersgrensen fortsatt bør være 25 år. Dette

av hensyn både til søkerne og til adoptivbarnet da adopsjon er en vidtrekkende beslutning som krever særskilt modenhet. Som i dag bør lovteksten inneholde et unntak som fortsatt bør praktiseres strengt. Unntak vil særlig være aktuelt der hvor barnet har vært under søkerens omsorg i lengre tid.

Departementet støtter også utvalgets forslag om å synliggjøre den generelle rekkevidden av alderskravet ved at lovteksten både omtaler søknad om innvilgelse av adopsjon og forhåndssamtalke.

Departementet er enig i utvalgets vurdering om at adopsjon sjelden vil være til barnets beste dersom søkeren er uten rettslig handleevne på det personlige området, men at det likevel fortsatt bør være en snever adgang for adopsjon i slike tilfeller fordi den emosjonelle relasjonen mellom barnet og søker kan tilsi adopsjon. Barnet kan være oppfostret av to personer, men hvor den ene etter en tid mister sin rettslige handleevne, for eksempel på grunn av ulykke eller sykdom. Dersom barnet har et sterkt følelsesmessig bånd til begge og ønsker å bli adoptert av begge omsorgspersonene, bør det være åpning for det. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om å lovfeste et krav om at det må foreligge en sterk forutgående tilknytning mellom søker og barnet dersom personer uten rettslig handleevne på det personlige området skal få adoptere. I tillegg ønsker departementet i likhet med utvalget å videreføre kravet om at søkerens verge må samtykke til adopsjonen.

Departementet følger også opp utvalgets forslag om en bestemmelse som slår sammen nåværende adopsjonslov §§ 3 og 4, samtidig som det utformes en egen bestemmelse tilsvarende nåværende § 3 andre ledd, se nærmere kapittel 10 om vilkår for adopsjon av eget barn og av adoptivbarn. Begge bestemmelsene er korte og hører systematisk sammen ved at de regulerer rent objektive forhold på den enkelte søkers side. Sammenslåingen reduserer også antallet korte bestemmelser som står alene.

6.4.6.2 *Krav om at ektefeller/samboere må adoptere sammen*

Utvalget viser til at å adoptere sammen, innebærer å etablere en delt foreldrerolle for et barn. Det bør fortsatt bare være søkere som utgjør et par som kan adoptere sammen. Departementet slutter seg til dette og kan heller ikke se noen grunn til å åpne for at andre enn ektefeller og samboere kan adoptere sammen.

Adopsjonslovutvalget foreslår å innføre flere unntak fra kravet om at ektefeller og samboere må adoptere sammen. Unntakene gjelder adopsjon av nåværende eller tidligere stebarn, og adopsjon av eget barn (inkludert tidligere adoptivbarn), se omtale av disse i punkt 8.5 og kapittel 10. Utvalget foreslår at unntakene fra kravet om ekteskap eller samboerskap bør framgå direkte av § 6 i den nye loven.

Departementet støtter dette og kan i likhet med utvalget ikke se at det foreligger gode grunner for å åpne for at ektefeller eller samboere i andre tilfeller skal få adoptere alene. Listen over unntak i utkastet til § 6 er altså uttømmende.

Departementet ser at det kan være utfordringer knyttet til at en person som er gift eller samboende skal kunne adoptere alene. Dette punktet er imidlertid en videreføring av gjeldende rett. Her, som i alle adopsjonssaker, skal barnets beste være det overordnede hensynet. Departementet er enig med utvalget i at adopsjonsmyndighetene bør praktisere unntakene snevert.

Departementet er enig med utvalget i at ordlyden i nåværende § 5 bør moderniseres og unntaksgrunnene spesifiseres bedre. Forslaget samsvarende i størst mulig grad med unntaksgrunnene i forslaget til § 10 om unntak fra foreldresamtykke, se punkt 6.6.

Som et utgangspunkt bør unntak på grunn av ektefellens eller samboerens psykiske tilstand knyttes opp til ektefellens eller samboerens evne til å forstå hva adopsjon er og hvilke rettsvirkninger den har. Vurderingstemaet bør likevel ikke lovfestes. Det kan tenkes tilfeller hvor den ene ektefellen eller samboeren har tilstrekkelig innsikt, men hvor det likevel vil være i barnets interesse kun å bli adoptert av den andre. Selv om en slik situasjon sjelden eller kanskje aldri vil oppstå i praksis, bør den likevel tas høyde for i lovregulering. For å synliggjøre at ikke enhver psykisk lidelse gir adopsjonsmyndighetene grunnlag for å gjøre unntak fra kravet om at ektefeller/samboere må adoptere sammen, er det bare dersom den ene ektefellen/samboeren har en alvorlig psykisk sykdom at den andre kan adoptere alene.

Registrerte partnere er ikke nevnt i nåværende adopsjonslov § 5. Ekteskapsloven § 95 første ledd slår fast at registrerte partnerskap skal ha samme rettsvirkninger som ekteskap, med de unntak som går fram av loven der. Bestemmelsens andre ledd slår fast at adopsjonslovens regler om ektefeller ikke gjelder for registrerte partnere, men slik at registrerte partnere kan adoptere hverandres barn.

Dagens lov åpner i § 5 for at både ektefeller og samboere kan adoptere sammen. Det kan da virke noe underlig at registrerte partnere ikke er nevnt i lovteksten. Dette har nok svært liten praktisk betydning. Dersom registrerte partnere er samboere etter adopsjonsloven § 5 a, vil de kunne adoptere på lik linje med ektefeller etter gjeldende regler. Departementet er enig med utvalget i at ekteskapsloven § 95 endres slik at det er samsvar mellom den og nåværende adopsjonslov § 5 og lovutkastet § 6. Ingen høringsinstanser uttaler seg mot dette. Lovendringen medfører at «registrerte partnere» kan sløyfes. De omfattes heretter av «ektefeller».

6.4.6.3 Ensliges adgang til å adoptere

Formålet med adopsjon er å gi barn en trygg oppvekst. En adopsjon kan derfor bare innvilges dersom det er klart sannsynlig at den vil bli til barnets beste. Bare søkere som har forutsetninger for å være en god omsorgsperson for barnet kan adoptere eller gis forhåndssamtykke til å adoptere, se forslag til § 5. Departementet mener at også enslige kan fylle disse vilkårene, og at det fortsatt skal være adgang for enslige til å adoptere. Dette synet har støtte hos Hove-utvalget, adopsjonslovutvalget og høringsinstansene.

Begge utvalgene mener at praksis for adopsjon der søker er enslig må være restriktiv. De viser til at i slike tilfeller får barnet bare én omsorgsperson, og dette utgjør en risikofaktor som adopsjonsmyndighetene må vurdere særskilt. De høringsinstansene som uttaler seg, gir støtte til adopsjonslovutvalgets forslag.

Departementet viser til Familie- og kulturkomiteens uttalelser i Innst. 143 L (2013–2014), som sier at det avgjørende for å gi bevilling til enslig adoptivsøker bør være om søkeren har et stabilt og godt nettverk rundt seg (se punkt 6.4.1.3 over).

Departementet vil i likhet med utvalget påpeke at når en enslig får adoptere, er det en større risiko for at barnet blir stående igjen uten foreldre eller med kun én syk forelder. Flere av høringsinstansene understreker at det i disse sakene er særlig viktig at adoptanten har et godt nettverk rundt seg. Departementet påpeker at et stabilt og trygt nettverk er nødvendig for å gjøre sårbarheten og risikoen ved å være enslig omsorgsperson mindre. Et nettverk kan for eksempel avhjelpe søker dersom søker eller barnet skulle bli syke, eller være en støtte for barnet dersom søker skulle falle fra. Et trygt og stabilt nettverk er for øvrig et krav også der par søker om adopsjon.

Departementet støtter utvalgets forslag om at ensliges adgang til å adoptere skal gå fram av en egen lovbestemmelse og at denne skal gjelde generelt, det vil si både for internasjonal og nasjonal adopsjon. En slik bestemmelse vil også gjøre det synlig at enslige faktisk har adgang til å adoptere og tydeliggjøre vilkår for adopsjon.

Lovforslaget innebærer at søkeren må være i stand til å ha de nødvendige forutsetningene for å ha eneomsorgen for et adoptivbarn. Vilkåret innebærer at søkeren må være egnet til å ta vare på et adoptivbarn på egenhånd i et 15–20 års perspektiv. Ved vurderingen av om søker har forutsetning for å ha eneomsorgen for et adoptivbarn, må adopsjonsmyndighetene blant annet legge vekt på om søker har reell barneerfaring og om søker har et stabilt og godt nettverk. Utvalget mener at det ikke er tilstrekkelig å ha utdanning rettet mot barn, men sammen med erfaring kan dette bidra til at vilkåret er oppfylt. Flere av høringsinstansene mener at det bør legges mer vekt på søkerens barneerfaring enn formell kompetanse. Departementet er enig i dette synet. Med reell barneerfaring menes å ha erfaring med å ta vare på barn på egenhånd over en viss periode, for eksempel gjennom arbeid, å ha vært fosterhjem eller besøkshjem eller å ha hatt barn på overnatting over noe tid.

Dersom en enslig adopsjonssøker søker om å adoptere et bestemt barn, altså et barn vedkommende kjenner og har en relasjon til, kan adopsjonsmyndighetene vurdere saken mer konkret. Søker må alltid fylle kravene for å kunne ha eneomsorgen for barnet, men den skjønnsmessige vurderingen og særlig forholdet mellom søker og barnet blir mer sentralt enn søkers utdanning og arbeidserfaring.

Både Hove-utvalget og adopsjonslovutvalget mener at enslige søkere reelt sett må være enslige for å få adoptere. Ingen høringsinstanser uttaler seg mot dette. Departementet mener som utvalgene at det ikke bør være adgang til å godkjenne noen som alenesøkere som faktisk lever i et samboerforhold. I slike tilfeller må samboerne søke som par etter forslaget til § 6.

Departementet mener som utvalget at kravet om at søker skal være enslig, ikke bør utelukke at søker kan ha kjæreste eller lignende. Kravet er at søker ikke bor sammen med en eventuell kjæreste. Søker må i tillegg godtgjøre at de ikke har til hensikt å oppfostre barnet sammen, hverken på søknadstidspunktet eller på sikt.

Departementet ser at det kan oppstå tilfeller som ikke gir et adoptert barn den ideelle trygghet og stabilitet hvis adoptivforelderen har en kjæ-

reste som ikke skal oppfostre det, men likevel være en del av barnets liv. Departementet velger likevel å følge adopsjonslovutvalgets forslag. Det er ikke gitt at en kjæreste som ikke bor sammen med søker, vil bli mer involvert i barnets liv enn andre personer i søkers nettverk. Selv om man skulle stille krav om at søkeren ikke har kjæreste, ville dette ikke være til hinder for at vedkommende relativt kort tid etter adopsjonen får kjæreste. Et slikt krav ville dessuten være mulig å omgå ved at søker ikke er åpen overfor myndighetene om forholdet. Departementet har derfor falt ned på at innvilgelse av adopsjonssøknad fra enslig vil være mulig selv om søker har kjæreste. Departementet understreker at dersom det er tale om et samboerforhold, kommer § 6 til anvendelse. Samboerne må altså adoptere sammen.

Utvalget har foreslått at for at en søker skal regnes som enslig, må vedkommende være registrert i folkeregisteret som aleneboende. Skattedirektoratet opplyser imidlertid i sin høringsuttalelse at «aleneboende» ikke er en opplysning som registreres i Det sentrale folkeregister og at «samboer» heller ikke er et folkeregisterbegrep. Departementet følger derfor opp Skattedirektoratets forslag om at dersom begrepet «aleneboende» skal brukes, må det baseres på en erklæring fra vedkommende. Erklæringen kan understøttes av en utskrift fra folkeregisteret som viser hvem som er bosatt på personens adresse. I forslaget til lovtekst er dermed kravet om folkeregistrering som aleneboende tatt ut.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at loven fortsatt skal gi hjemmel for departementet til å stille nærmere krav til enslige søkere i forskrift.

Departementet understreker at forslaget til § 7 bare gjelder der adopsjonens rettsvirkning er at barnet kun får én juridisk forelder. Departementet foreslår at tidligere steforelder skal kunne adoptere tidligere stebarn alene, selv om vedkommende har partner, se punkt 8.5. Rettsvirkningen i slike tilfeller er at barnet fortsatt har to juridiske foreldre etter adopsjonen; tidligere steforelder og den av barnets opprinnelige foreldre som tidligere var sammen med steforelderen. Regelen om enslige adopsjonssøkere får heller ikke anvendelse dersom søker er gift eller samboer med en person som er psykisk utviklingshemmet eller har alvorlig psykisk sykdom etter lovutkastet § 6.

6.4.6.4 *Lovfesting av ytterligere krav til adopsjonssøkere*

Departementet foreslår at dagens lovhjemmel videreføres, og at den gis generell anvendelse slik at den omfatter alle typer adopsjon. Blant annet av pedagogiske hensyn er det en fordel at loven klart gir uttrykk for at det stilles krav til alle adopsjonssøkere. Dette tydeliggjør at adopsjoner skal være i barnets interesse. En lovfesting vil også fremme hensyn som likebehandling og forutberegnelighet. Høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, gir også støtte til utvalgets forslag.

Departementet foreslår at forskriftshjemmelen i lovutkastet § 5 tredje ledd åpner for å stille ulike krav til ulike typer adopsjon.

6.5 Barnets samtykke og deltakelse

6.5.1 Gjeldende rett

6.5.1.1 *Barnets samtykke*

Barn som er fylt 12 år kan ikke adopteres uten at barnet selv samtykker. Aldersgrensen framgår av adopsjonsloven § 6 andre ledd:

«Den som har fylt 12 år, kan ikke adopteres uten eget samtykke.»

Kravene til samtykket og innhenting av det går fram av samtykkeskjema som rutinemessig benyttes ved innhenting av samtykke til adopsjon fra barn. Barnet må bekrefte at det har fått informasjon om adopsjon og rettsvirkninger av adopsjon, samt at det forstår hva det vil si å bli adoptert av søkerne. Barnets underskrift må bekreftes av en offentlig tjenestemann eller advokat. Vedkommende må også bekrefte at barnet er gitt informasjon om adopsjon og rettsvirkningen av denne, og forsikre at det antas at barnet har forstått konsekvensene og rettsvirkningene av adopsjonen.

12-årsregelen i adopsjonsloven innebærer at barnet i prinsippet selv kan avgjøre adopsjonssaken ved å ha en nektingsrett. Loven gir altså barn en vetorett.

6.5.1.2 *Barnets deltakelse*

Adopsjonsloven § 6 første ledd regulerer barnets rett til å uttale seg og bli lyttet til i egne adopsjonsaker før fylte 12 år:

«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 om adopsjonsbevilling skal gis. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.»

Bestemmelsen gir barn som er fylt 7 år en ubetinget rett til informasjon og til å uttale seg før det tas en avgjørelse i barnets egen adopsjonssak. Yngre barns uttalerett avhenger av barnets evne til å danne seg egne synspunkter. Dersom barnet er under 12 år, skal adopsjonsmyndighetene legge vekt på barnets mening etter dets alder og modenhet.

Denne delen av bestemmelsen kom til som følge av inkorporeringen av FNs barnekonvensjon i norsk rett i 2003 (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003)).

6.5.1.3 *Kommunens bistandsplikt*

Adopsjonsloven § 6 siste ledd regulerer kommunens bistandsplikt:

«Kommunen skal på anmodning bistå bevilgningssmyndigheten i å opplyse saken etter første ledd og i å innhente samtykke etter annet ledd.»

Dersom adopsjonsmyndighetene ber om det, har kommunen ansvar for både å informere og gi råd til barna, samtale med barn som har uttalerett, og innhente samtykke fra barn som er fylt 12 år.

I følge rundskriv Q-1045⁷ bør den som har samtalen med barnet ha god kjennskap til adopsjon og ha evne til å snakke med og forstå barn. Departementet påpeker i rundskrivet at erfarne fagpersoner bør benyttes til slike samtaler.

6.5.2 Internasjonale forpliktelser

6.5.2.1 *FNs barnekonvensjon*

FNs barnekonvensjon artikkel 12 er den sentrale internasjonale bestemmelsen om barns uttalerett:

«1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og admi-

nistrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.»

Barn som er i stand til det, har etter artikkel 12 nr. 1 rett til å gi uttrykk for egne synspunkter i alle saker som omhandler det selv. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Artikkelen nr. 2 fastslår barnets uttalerett i retts- og forvaltningssaker. Barn har rett til å uttrykke sine synspunkter enten direkte til avgjørelsesorganet, gjennom en representant eller et egnet organ.

Barnets rett til respekt for sine synspunkter utgjør ett av FNs barnekonvensjons fire hovedprinsipper. Artikkel 12 er utformet som en skjønnsmessig bestemmelse uten aldersgrense som gir barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter rett til å uttrykke dem fritt.

Bestemmelsen skal ikke ses på som avgrensende, men

«as an obligation for States parties to assess the capacity of the child to form an autonomous opinion to the greatest extent possible», jf. General Comment No. 12 (2009) avsnitt 20.»

Statene bør på forhånd presumere at barnet har kapasitet til å danne seg egne synspunkter og således har rett til å uttrykke dem. Det skal ikke være opp til barnet selv å bevise sin kapasitet (General Comment No. 12 (2009) avsnitt 20).

FNs barnekonvensjon setter ikke en nedre aldersgrense for når et barn har rett til å uttale seg i saker som angår det. Barnekomiteen fraråder statene å sette aldersgrenser som vil virke begrensende på barnets rett til å bli hørt (General Comment No. 12 (2009) avsnitt 21). Alle barn, uansett alder, har rett til å komme med sine synspunkter, noe som blir understreket i Manual on Human Rights Reporting (1997) s. 427:

«The child should therefore not be envisaged as a passive human being or allowed to be deprived of such right of intervention, unless he or she would clearly be incapable of forming his or her views. The right should therefore be ensured and respected even in situations where the child would be able to form views and yet be unable to communicate them, or when the child is not fully mature or has not yet attained a particular older age, since his or her views are to be taken into consideration 'in

⁷ Q-1045 saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon.

accordance with the age and maturity of the child [...]».

6.5.2.2 Haagkonvensjonen

Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 bokstav d) fastsetter at dersom den nasjonale regelen krever barnets samtykke, må staten:

- «d) under hensyn til barnets alder og modenhet har forsikret seg om at:
 - 1) han eller hun har fått rådgivning og er behørig informert om virkningene av adopsjonen og av sitt samtykke til denne i de tilfeller slikt samtykke kreves,
 - 2) det er tatt hensyn til barnets ønsker og oppfatning,
 - 3) barnet frivillig har gitt sitt samtykke til adopsjon når slikt samtykke kreves, og at samtykket er gitt på den måte loven foreskriver, og at det er kommet til uttrykk eller bevitnet skriftlig,
 - 4) slikt samtykke ikke er foranlediget av betaling eller godtgjørelse av noe slag.»

Haagkonvensjonen opererer ikke med noen aldersgrense, men stiller både krav til barnets samtykke i de saker der det kreves, og informasjonen og rådgivningen som gis til barnet.

6.5.2.3 Europarådskonvensjonen

Europarådskonvensjonen om adopsjon inneholder krav til både rådgivningen av, informasjonen til og samtykket fra barnet. Reglene framgår av artikkel 5 nr. 1 bokstav b) nr. 2 og 3. Konvensjonen krever at barn som har tilstrekkelig forståelse må samtykke for at adopsjon skal kunne finne sted. Konvensjonsteksten krever alltid samtykke fra barn som har fylt 14 år. Dersom barnets samtykke kreves for at adopsjonen skal kunne gjennomføres, skal barnet motta nødvendig rådgivning og informasjon. Barnet skal motta informasjon om samtykkets virkning, og særlig hvorvidt adopsjonen vil føre til at det rettslige forholdet mellom barnet og tidligere foreldre avsluttes. Samtykket skal være frivillig, skriftlig og gitt på en måte loven foreskriver. Unntak fra regelen om samtykke kan gjøres dersom barnet har en lidelse som hindrer det fra å gi et gyldig samtykke.

Dersom barnets samtykke ikke er nødvendig, skal barnet, i den grad det er mulig, motta rådgivning. Barnets synspunkt og ønsker skal vektlegges i samsvar med barnets utviklingsgrad.

6.5.3 Andre nordiske lands rett

Som den norske adopsjonsloven, krever samtlige av de øvrige nordiske land at barn som er fylt 12 år samtykker til egen adopsjon. Norge skiller seg derimot ut ved ikke å åpne for unntak.

Dansk rett gjør unntak fra 12-årsregelen dersom det vil være skadelig for barnet å måtte samtykke til egen adopsjon. Svensk rett gjør unntak fra kravet om samtykke fra barn som er fylt 12 år dersom den som skal adopteres er under 16 år og det vil skade barnet å bli spurt om dets mening, eller dersom barnet er varig forhindret fra å samtykke på grunn av en psykisk lidelse eller lignende. Finsk adopsjonslov gjør unntak fra samtykkekravet dersom den som skal adopteres ikke kan uttrykke sitt syn på grunn av sykdom eller uførhet. Finsk rett skiller seg ut ved at en heller ikke kan innvilge adopsjon av barn under 12 år mot dets vilje, dersom barnet er så utviklet at «avseende kan fästas vid dess vilja», jf. finsk adopsjonslov § 10 andre ledd.

Også islandsk adopsjonslov gjør unntak fra samtykkekravet for barn over 12 år. Unntaket knytter seg både til tilfeller der det å spørre barnet om dets samtykke vil stride mot barnets interesser, men også for de tilfeller der barnets psykiske tilstand hindrer barnet i å avgi et gyldig samtykke.

De nordiske landene har noe forskjellige lovfestede krav til informasjon, rådgivning og samtykke fra barn som skal adopteres. I dansk rett skal samtykket gis til en myndighetsrepresentant ved personlig fremmøte. Innsendelse av samtykkeskjema er ikke tilstrekkelig. Før barnet avgir samtykke, skal «der finde en samtale sted med barnet om adoptionen, og barnet skal gøres bekendt med adoptionens betydning», jf. dansk adopsjonslov § 6 andre ledd. Lovteksten stiller her et eksplisitt krav om at barnet skal være informert om adopsjonens betydning før samtykket blir avgitt. Med hensyn til barn som er yngre enn 12 år, skal adopsjonsmyndighetene i størst mulig grad ta hensyn til barnets mening om adopsjon, men i det omfang barnets modenhet og sakens omstendigheter tilsier. Etter svensk rett skal sosialnemnden i saker som angår barn som er yngre enn 12 år, forsøke å kartlegge barnets innstilling til adopsjon, dersom dette ikke er «olämpligt», jf. föräldrabalken kapittel 4 § 10 andre ledd. Selv om barnets samtykke ikke kreves for gjennomføring av adopsjonen, skal myndighetene ved vurderingen av om adopsjon vil være hensiktsmessig, ta hensyn til barnets vilje ut fra barnets alder og utvikling.

Det følger av finsk adopsjonslov at samtykke som kreves for innvilgelse av adopsjon skal være skriftlig, datert og signert. Dersom det er mulig ut fra barnets alder og utvikling, skal den ansvarlige sosialarbeideren ha en samtale med barnet. Her skal barnet få informasjon om adopsjonssaken og hvilken hjelp barnet kan få, og sosialarbeideren skal ellers bidra til at barnet tar en gjennomtenkt avgjørelse. Samtalen skal tilpasses barnets alder og utviklingsnivå. Sosialarbeideren skal søke å klarlegge barnets holdning til adopsjon og, dersom det er nødvendig, i hvilken grad barnet ønsker kontakt med opprinnelige foreldre. Barnets mening skal «utredas finkänsligt samt så att det inte onödigt skadar relationen mellan barnet och föräldrarna och andra personer som står barnet nära», jf. finsk adopsjonslov § 26, jf. § 24 nr. 2.

Også islandsk adopsjonslov stiller krav til prosedyren rundt innhenting av samtykke, og rådgivning og høring av barnet. Før barnet samtykker, skal rette myndighet ha en samtale med barnet der adopsjonen og de rettslige virkningene gjennomgås. Samtykket skal være skriftlig, og skal bekreftes ovenfor en ansatt hos rette myndighet. Ansatte skal også bekrefte at den som har avgitt samtykket har blitt informert om de rettslige virkningene samtykket gir.

Dersom barnet ikke er fylt 12 år, skal det søkes å fastslå barnets mening om adopsjonen. Gjennom samtale der barnets alder og modenhet tas i betraktning, skal en så vidt det er mulig gi barnet informasjon og rådgivning om adopsjonen og dens rettslige virkning.

6.5.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

6.5.4.1 Ny aldersgrense for krav om samtykke

Adopsjonslovutvalget foreslår at aldersgrensen for krav om barnets samtykke til adopsjon heves fra 12 til 14 år. Utvalget ønsker imidlertid å beholde dagens regel om at et barn som har fylt 12 år, ikke kan adopteres mot sin vilje.

Utvalget viser til at dagens regel om barnets rett til å samtykke nærmest er enestående i norsk lovgivning i den forstand at barnets syn kan få avgjørende betydning for sakens utfall (se for øvrig punkt 6.5.6.1 om andre norske lovregler). Dersom barnet ikke avgir et informert, frivillig og klart samtykke, vil adopsjonssøknaden alltid avslås. Ved å gi barnet en vetorett gir adopsjonsloven barnet en viktig og omfattende rettighet som utvalget som utgangspunkt ikke ønsker å rukke ved.

De omfattende rettighetene som barnet har som følge av dagens adopsjonslov § 6 andre ledd, korresponderer med et tilhørende ansvar for egne beslutninger. Ellers i lovgivningen er barnet normalt eldre før det må ta avgjørelser som kan få inngripende konsekvenser. Selv om adopsjonsmyndighetene gjør en god og grundig jobb og gir barnet korrekt og pedagogisk informasjon, kan barnet oppleve rettigheten til å samtykke som et krav og en byrde.

Utvalget mener at det kan gi uheldige konsekvenser for barnet å være i en situasjon hvor det må samtykke for at adopsjonsmyndighetene skal kunne innvilge adopsjon. Dersom barnet ikke ønsker å ta stilling til spørsmålet, vet barnet at søknaden, innsendt av omsorgspersoner, blir avslått. Dette kan skape et press på barnet, og i noen tilfeller kan det sås tvil om samtykket reelt sett er frivillig.

I tillegg er selve valget om å samtykke eller ei et krevende valg å ta for en tolvåring. Konsekvensene av et avgitt samtykke kan være større enn det barnet forstår på samtykketidspunktet. Dersom adopsjonssøknaden innvilges av myndighetene, er avgjørelsen inngripende og endelig. Barnet får ny familie og slekt, og kanskje viktigere, gir avkall på sin gamle. Dersom barnet samtykker og adopsjonsmyndighetene finner at vilkårene for adopsjon er til stede, er barnets valg ugjenkallelig og livsvarig.

Utvalget viser til at det også er argumenter mot å heve aldersgrensen for når barnet må samtykke til adopsjonen:

Barnets rettigheter til å komme til orde og bli lyttet til er helt sentrale for at barn skal anerkjennes som selvstendige individer.

I tillegg vil en endring av aldersgrensen gå imot den generelle utviklingen i barneretten, både nasjonalt og internasjonalt. Tendensen er at barn får selvbestemmelsesrett tidligere enn før.

Utvalget understreker imidlertid at forslaget ikke er et unntak fra regelen om at barn som er fylt 12 år ikke kan bli adoptert mot sin vilje. Barnet vil ha sin vetorett i behold. Dersom barnet ikke motsetter seg adopsjonen, vil det fortsatt være opp til myndighetene å avgjøre om adopsjon skal innvilges.

Utvalget foreslår at barn som er fylt 14 år må avgi et eksplisitt, frivillig og informert samtykke for at myndighetene skal kunne innvilge søknad om adopsjon. Forslaget innebærer at aldersgrensen for samtykkekravet blir hevet fra 12 til 14 år. Ved vurderingen av hvor aldersgrensen skal gå, har utvalget sett hen til Europarådskonvensjonen artikkel 5 nr. 1 bokstav b).

Forslaget innebærer at barn under 14 år som ønsker å holde seg nøytral til adopsjonsspørsmålet, likevel skal kunne bli adoptert dersom de øvrige vilkårene for adopsjon er til stede, og adopsjonsmyndighetene vurderer adopsjon som det beste for barnet. Hensikten med en slik regel er å hindre at barn under 14 år skal føle det som et krav, et ansvar og en byrde å ta stilling til adopsjonsspørsmålet. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som innebærer at bare barn som har fylt 14 år må samtykke til adopsjonen for å kunne bli adoptert, mens barn som har fylt 12 år ikke kan adopteres mot sin vilje. Utvalgets forslag vil dermed ikke innskrenke barnets rettigheter sammenlignet med någjeldende adopsjonslov § 6 andre ledd.

Selv om adopsjon fra en viss alder krever barnets samtykke, avhenger ikke prosessen og avgjørelsen av barnet. Barnets samtykke er en forutsetning for adopsjon, men kravet står ikke alene. Adopsjon gis på grunnlag av en konkret, helhetlig vurdering av hva som er det beste for barnet. Selv om barnet samtykker, kan adopsjonsmyndighetene komme til at det ikke er til barnets beste å bli adoptert. I hvilken grad adopsjonsmyndighetene skal legge vekt på barnets samtykke ved avgjørelsen av hva som er barnets beste, beror på en konkret vurdering i den enkelte sak.

6.5.4.2 Barn uten samtykkekompetanse

Et barn kan være utviklingshemmet i en slik grad at det ikke har forståelse for hva adopsjon innebærer. Barnet vil da være ute av stand til å avgi et reelt samtykke. Ut fra dagens ordlyd, vil barnet ikke kunne bli adoptert ettersom adopsjonsloven § 6 ikke har noen unntak fra kravet om at barn over 12 år ikke kan adopteres uten eget samtykke. I juridisk teori er regelen tolket slik at også barn som er fylt 12 år som ikke har evne til å avgi et informert samtykke, skal kunne adopteres. Standpunktet er begrunnet med rimelighetshensyn og sammenheng i regelverket. Det skaper liten sammenheng dersom voksne uten rettslig handleevne kan adopteres uten eget samtykke etter adopsjonsloven § 9, men ikke barn som er ute av stand til å avgi et reelt samtykke til adopsjonen.

Utvalget foreslår å innføre et lignende unntak fra kravet om samtykke for barn som det som gjelder for voksne. Ordlyden bør bygge på den foreslåtte ordlyden i § 10 om unntak fra kravet om foreldresamtykke, se punkt 6.6.

6.5.4.3 Lovfestede krav til samtykket

I forbindelse med inkorporeringen av FNs barnekonvensjon i norsk rett, vurderte departementet om krav til saksbehandlingen ved innhenting av samtykke til adopsjon burde framgå uttrykkelig av forskrift, men konkluderte med at forskriftsfesting ikke var nødvendig.⁸

Hove-utvalget mente at barnets rettsikkerhet tilsier at nærmere krav til samtykket, og innhenting av og informasjonen rundt innhenting av samtykket, bør gå tydeligere fram av regelverket. Hove-utvalget viste til Haagkonvensjonen artikkel 4 for utformingen av en slik regel. Utvalget understreket at det er spesielt viktig å få fram at samtykket

«skal være gitt etter at barnet har fått og forstått tilstrekkelig informasjonen, at samtykke må være frivillig og skriftlig. I tillegg bør nærmere krav til innhenting av slikt samtykke vurderes».⁹

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget. Selv om kravet om at det må foreligge samtykke implisitt innebærer at det må være et informert samtykke som er gitt frivillig og vederlagsfritt, tilsier barnets rettssikkerhet at de nærmere elementene bør framgå uttrykkelig av loven. Utvalget går inn for en ny bestemmelse i adopsjonsloven der det stilles krav til selve samtykket. Utvalget mener at et slikt krav vil skape et ryddig regelverk og være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Dessuten vil forslaget kunne danne et bedre grunnlag for å utvikle instruks knyttet opp til den praktiske utføringen av innhenting av samtykket.

Retten til informasjon vil ha begrenset betydning dersom barnet ikke også har rett til å bli veiledet og få råd på en slik måte at barnet forstår informasjonen som blir gitt. Dette er en forutsetning for å kunne uttrykke sitt synspunkt på saken.

Utvalget vurderer barnets rett til tilpasset informasjon og veiledning som så sentralt at det bør gå uttrykkelig fram av lovteksten. En lovfesting vil tydeliggjøre at adopsjonsmyndighetene må gå aktivt til verks for å sikre seg at barnet har fått og forstått informasjonen. Barnets rett til tilpasset veiledning og informasjon gjelder alle barn, både de som er over og under 12 år. Framgangsmåten som adopsjonsmyndighetene bruker ved

⁸ Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 37.

⁹ NOU 2009: 21 s. 75.

veiledning av barnet må være tilpasset barnets alder, utvikling og den konkrete situasjon.

6.5.4.4 Hvem skal høre barnet?

Etter dagens adopsjonslov § 6 tredje ledd skal kommunen der barnet bor på anmodning fra bevillingsmyndigheten bistå med å opplyse saken og innhente barnets synspunkt eller samtykke. Det er rutinemessig barnets hjemkommune som hører barnet i nasjonale adopsjonssaker, og det er gjerne barneverntjenesten som tildeles oppgaven. Utvalget foreslår å videreføre ordlyden i adopsjonsloven § 6 tredje ledd, da det vil være nødvendig for adopsjonsmyndighetene å få bistand av kommunen i enkelte saker. Utvalget mener imidlertid at adopsjonsmyndighetene bør vurdere å innføre nye rutiner for hvem som skal høre barnet ettersom ansvaret for å utrede adopsjonssøkere er flyttet fra kommunene til Bufetat.

6.5.4.5 Skal barnet alltid høres?

I praksis blir alle barn som søkes adoptert, hørt, med mindre de er helt små og åpenbart ikke har forutsetning for å danne seg egne synspunkter. En slik praksis er i tråd med fvl. § 17 og barns uttalerett etter FNs barnekonvensjon artikkel 12. De fleste barn som søkes adoptert, er nok før utredningen informert hjemmefra om at fosterforeldre eller steforeldre søker om adopsjon. Likevel kan det tenkes at en eller flere samtaler med kommunen om temaet og barnets synspunkt på saken kan sette i gang prosesser i barnet som kan være krevende for han eller henne. For eksempel kan barnet få kunnskap om sitt biologiske opphav eller forhold ved steforeldre eller fosterforeldre som det må håndtere. Temaer om opphav og identitet kan også i seg selv være utfordrende å takle. Videre kan utredning og samtaler om adopsjon skape en forventning hos barnet om at det skal bli adoptert.

Spørsmålet er om en bør unngå å utsette barnet for denne prosessen dersom adopsjonsmyndighetene allerede innledningsvis er av den klare oppfatning at søknaden uansett vil måtte avslås.

Utvalget mener at som den klare hovedregel skal barnet alltid høres i egen adopsjonssak. Hensynet til barnets beste kan ikke benyttes til å gjøre unntak i barnets rett til å bli hørt.

Noen få saker kan imidlertid avslås raskt fordi et objektivt vilkår for adopsjon ikke er oppfylt og det dermed vil være unødvendig å utrede saken fullt ut, herunder å innhente samtykke/uttalelse. I slike saker mener utvalget at barnets synspunkt

ikke trenger å bli innhentet. Det kan også tenkes tilfeller der det innledningsvis er klart at et mer skjønnsmessig vilkår ikke er oppfylt. Likevel må de aller fleste skjønnsmessige vilkår være gjenstand for en utredning som fordrer at adopsjonsmyndighetene innhenter uttalelser og samtykke fra barnet.

6.5.4.6 Høring av barn under 7 år

Barnet har rett til å bli hørt dersom det er fylt 7 år. Yngre barn skal høres om det er i stand til å danne seg egne synspunkter.

Utvalget finner ikke grunn til å endre denne aldersgrensen, men ønsker å understreke at grensen er satt for å sikre at flest mulig barn bli hørt. Bestemmelsen forutsetter at adopsjonsmyndighetene gjør en konkret vurdering av om barnet skal høres i hver enkelt sak.

6.5.4.7 Vekten av barnets mening

Adopsjonsloven § 6 første ledd andre punktum sier at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Vekten av et samtykke fra et barn må vurderes konkret. Regelen gjelder barn i alle aldre, men dersom et barn over 12 år ikke samtykker til adopsjonen, er utfallet i saken gitt. Utvalget mener at nåværende adopsjonslov § 6 første ledd andre punktum er i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.

Utvalget finner ikke grunn til å endre denne delen av bestemmelsen eller komme med oppfordring om endring av praksisen knyttet opp til den.

6.5.5 Høringsinstansenes syn

6.5.5.1 Aldersgrense for krav om samtykke

6 høringsinstanser støtter utvalgets forslag om å heve grensen for når barnet må samtykke til adopsjon til 14 år. Disse er *Advokatforeningen*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, *faglig utvalg for adopsjonssaker*, *Fellesorganisasjonen*, *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* og *Norsk psykologforening*.

Faglig utvalg for adopsjonssaker mener at utvalgets forslag representerer en god avveining. *Faglig utvalg* peker på at det er forskjell på å nekte og å samtykke, og synes

«utvalget har truffet rett mht aldersgrensene, når man ser hen til den utvikling og modning som finner sted i nettopp dette alders-spennet,

opp mot det ansvar som legges på barnet, og den rett til å påvirke som barnet får.»

Fellesorganisasjonen mener endringen kan være positiv fordi barn mellom 12 og 14 år vil få en mulighet til å velge å være nøytrale eller å ikke ta et konkret standpunkt. Barnet fritas for en plikt til å ta stilling, men har retten til å si nei.

Advokatforeningen uttaler:

«Når det gjelder barnets rett til å bli hørt, slik dette fremkommer i § 8, fremstår det i sin form slik at det ligger innenfor de internasjonale forpliktelser som Norge er bundet av. Advokatforeningen støtter den tilnærming som er valgt hvor barnet gis anledning til å bli informert og til å uttale seg, og hvor barnets modenhet vektlegges.»

Bufdir støtter forslaget om å heve aldersgrensen for når barnet må samtykke til 14 år og mener forslaget er i samsvar med Europarådskonvensjonen om adopsjon av 2008.

3 instanser er kritiske til utvalgets forslag om en heving av aldersgrensen. Dette gjelder *Barneombudet*, *Redd Barna* og *Forskergruppen i barnerett ved Det juridiske fakultet, UIT Norges Arktiske Universitet*.

Barneombudet erfarer at innvendinger mot å høre barn om vanskelige tema ofte blir begrunnet med ønsket om å beskytte barn mot belastninger. Ombudet viser til at det sentrale når man skal kommunisere med barn, er måten man gjør det på. En god metode for å snakke med barn er viktig, ikke bare for å ivareta barnet i prosessen, men også avgjørende for hvor mye informasjon man får av barnet. *Barneombudet* mener derfor det er essensielt at de som skal snakke med barnet, har tilstrekkelig kunnskap i god samtalemetodikk med barn. Ombudet minner også om at barnet også har rett til ikke å uttale seg i det hele tatt. Videre pekes det på at utvalgets forslag går i motsatt retning av den generelle utviklingen i barneretten, hvor tendensen er at barn får selvbestemmelsesrett tidligere. *Barneombudet* mener man skal være varsom med å gjøre innskrenkninger i allerede etablerte rettigheter og støtter ikke forslaget om å heve aldersgrensen for samtykke.

Redd Barna mener at det særlig er i tilfellene der barn tilsynelatende stiller seg «nøytrale», at man nettopp ikke kan ta som utgangspunkt at det da uansett er til barnets beste å bli adoptert (jf. utvalgets innstilling s. 82), men at man skal være enda mer varsom med å gjennomføre en adopsjon nettopp i disse tilfellene. Organisasjonen mener

utvalgets forslag rammer barn som ikke ønsker å bli adoptert, men som ikke tør å ta stilling. *Redd Barna*

«mener at når et barn ikke ønsker å samtykke og heller ikke å uttale seg ellers, blir det i praksis veldig vanskelig å gjøre en vurdering av barnets beste, fordi man på ingen måte vet hva barnet egentlig synes om saken. Nettopp fordi konsekvensene er irreversible, mener vi at et informert og frivillig samtykke er nødvendig, og at det ikke kan være et slags «ingenmannsland» hvor det er opp til myndighetene å tolke barns nøytralitet. (...)»

Kirkerådet støtter videreføring av bestemmelsen om at et barn som har fylt 12 år, ikke kan adopteres hvis barnet motsetter seg adopsjon.

Bufdir støtter ikke at forslaget om at et barn som har fylt 12 år ikke kan adopteres dersom barnet motsetter seg adopsjon. Direktoratet støtter at barnets syn ved fylte 12 år skal tillegges stor vekt, men mener det vil være uheldig dersom barnet føler at det aktivt må nekte adopsjon for å bli tilstrekkelig hørt. Direktoratet foreslår en bestemmelse tilsvarende barneloven § 31 andre ledd som sier at når barnet er fylt 12 år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om at det må komme fram av ordlyden i loven at adopsjonsmyndighetene uansett skal gjøre en konkret vurdering av om en adopsjon vil være til det beste for barnet. Barnet må få tydelig informasjon om at det er de voksne som bestemmer om det vil være det beste for barnet å bli adoptert. Også *Redd Barna* er enig i dette og foreslår at det går fram av ordlyden at samtykkekravet bare er ett av kravene og at det er adopsjonsmyndighetene som avgjør saken etter en helhetsvurdering av barnets beste.

6.5.5.2 Høring av barn under 7 år

4 instanser uttaler seg om høring av barn under 7 år. *Redd Barna* mener at formuleringen om at alle over 7 år skal høres, og yngre barn når de er i stand til å danne seg egne synspunkter, fører til at det blir opp til de yngre barna å bevise sin kapasitet. Yngre barn og deres synspunkter vil fort bli oversett. Organisasjonen viser til at FNs barnekonvensjon ikke setter noen aldersgrenser for når barnet har rett til å uttale seg i saker som angår barnet og mener det ikke fullt ut er i samsvar med artikkel 12 i konvensjonen når stater setter en slik nedre aldersgrense. *Redd Barna* foreslår å fjerne grensen på 7 år, slik at alle barn som er i stand til å

danne seg egne synspunkter skal få informasjon om hva en adopsjon innebærer og skal gis anledning til å uttale seg og at barnets meninger skal vektlegges i tråd med alder og modenhet.

Barneombudet har samme syn som *Redd Barna* og mener tiden er moden for å ta steget fullt ut og fjerne grensen på 7 år. På den måten vil man kunne sikre at alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, får informasjon om hva en adopsjon innebærer og muligheten til å uttale seg.

Forskergruppen i barnerett ved Det juridiske fakultet, UIT Norges Arktiske Universitet mener at det kanskje er

«på tide at man går bort fra disse aldersgrensene som er nokså tilfeldig satt, og heller har generelle bestemmelser om at «barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon om hva en adopsjon innebærer, og veiledning som er tilpasset barnets evne til å forstå». Kanskje vil det gi mindre fokus på alderen 7 år og større fokus på det konkrete barnets evner og utvikling.»

Kirkerådet støtter at barn som har fylt 7 år,

«har en ubetinget rett til informasjon og til å uttale seg, og yngre barn det samme, men tilpasset og avhengig av barnets alder og modenhet.»

Ingen andre instanser uttrykker eksplisitt støtte til utvalgets forslag om å beholde aldersgrensen på 7 år i bestemmelsen om barns deltakelse.

6.5.5.3 Andre spørsmål

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å innføre et unntak fra kravet om samtykke der barnet som følge av utviklingshemming, eller psykiske eller fysiske lidelser, åpenbart ikke er i stand til å forstå hva nektelse eller samtykke betyr. Ombudet er også enig i at myndighetene uansett må gjennomføre en samtale med barnet fordi barnet kan ha noe viktig å formidle som er av betydning for avgjørelsen i saken. Også *Bufdir* og *Redd Barna* uttrykker støtte til dette forslaget.

Barneombudet og *Redd Barna* støtter utvalgets forslag til en ny bestemmelse der det stilles krav til selve samtykket.

Bufdir støtter utvalgets vurdering om at barnet ikke behøver å høres i saker der rent objektive vilkår, det vil si vilkår uten noen skjønnsmessige vur-

deringer, ikke er oppfylt. Dette bør framgå av loven for å sikre klarhet.

Bufdir støtter også forslaget om at *Bufetat* kan be om bistand fra kommunene med å innhente samtykke fra barnet. Direktoratet mener at etaten også må kunne be kommunene om bistand til å gi barnet informasjon om adopsjon og om virkningene av barnets samtykke til adopsjon, og å innhente barnets uttalelse der barnet er under aldersgrensen for krav til samtykke, og foreslår at dette skal gå fram av ordlyden.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker viser til at i adopsjonssaker hvor foreldrene motsetter seg adopsjon, er det viktig av hensyn til foreldrenes tillit til saksbehandlingen at barnets mening og eventuelle samtykke innhentes av en partsnøytral person. Den offentlige tjenesteperson som skal motta barnets samtykke, bør derfor ikke være ansatt i barneverntjenesten. Også *Stavanger kommune* mener at det vil være mer hensiktsmessig at andre etater enn barneverntjenesten innhenter samtykke fra barnet i slike tilfeller. *Bergen kommune* støtter at det bør innføres nye rutiner for hvem som skal høre barnet, da de fleste kommuner sjelden har en adopsjonssak.

6.5.6 Departementets vurderinger og forslag

6.5.6.1 Aldersgrense for krav om samtykke

Retten til å få gi uttrykk for sine synspunkter, og til å bli hørt, er helt sentral i anerkjennelsen av og respekten for barn som selvstendige individer. Barnets rett til involvering er også grunnlovsfestet, jf. Grunnloven § 104 første ledd andre setning. Denne delen av bestemmelsen lyder:

«De [barna] har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.»

Etter dagens regler må barn som har fylt 12 år samtykke til egen adopsjon. Foreligger ikke slikt samtykke, kan barnet ikke adopteres. 12-årsregelen i adopsjonsloven innebærer at barnet selv kan avgjøre adopsjonssaken ved å nekte, eller unnlate å gi samtykke. Adopsjonsloven gir slik sett uttrykk for en klarere og mer vidtgående regel enn de som oppstilles på de fleste andre rettsområder der barn gis rettigheter etter en viss alder. Navneloven § 12 er eksempel på en bestemmelse hvor barnets samtykke kreves etter fylte 12 år. Barneloven § 31 fastsetter at når barnet har fylt 12

år skal det legges «stor vekt på kva barnet meiner» ved avgjørelser om personlige forhold. I NOU 2016: Ny barnevernslov er det foreslått å senke aldersgrensen for barns partsrettigheter i barnevernssaker fra 15 til 12 år. Etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 er utgangspunktet at barn som har fylt 16 år selv avgjør spørsmålet om helsehjelp. Samtykkekompetansen i saker som angår yngre barn er lagt til foreldrene, andre med foreldreansvaret, eller eventuelt barneverntjenesten. Det følger imidlertid av § 4-4 tredje ledd at yngre barn skal involveres i beslutningsprosessen etter hvert som det utvikles og modnes. Når barnet har fylt 12 år,

«skal det få si sin mening i alle spørsmål som angår egen helse. Det skal legges økende vekt på hva barnet mener ut fra alder og modenhet.»

Eksemplene foran illustrerer at også på andre rettsområder enn adopsjon vil meningen til barn som har fylt 12 år utgjøre et tungt lodd på vektskålen. Adopsjonsloven oppstiller imidlertid et absolutt samtykkekrav og en absolutt vetorett for barn fra 12 års alder.

Departementet mener at barn som er fylt 12 år fortsatt må ha siste ord i en så sentral avgjørelse i barnets liv. Adopsjon skal dermed ikke kunne gjennomføres dersom barnet sier nei. I dette spesifikke spørsmålet bør barnet fortsatt ha vetorett. Vetoretten må ses i sammenheng med inngrepets karakter. Adopsjon vil fullstendig og for alltid endre adoptivbarnets private stilling og familieliv. Departementet vil dessuten peke på at mens en adopsjon ikke kan gjøres om, vil det etter et avslag være mulig å søke adopsjon på et senere tidspunkt hvis barnet endrer syn.

Når det gjelder barn mellom 12 og 14 år som ikke nekter adopsjon, men som heller ikke eksplisitt gir samtykke, mener departementet at spørsmålet kan diskuteres. Utvalget har foreslått at grensen for når barnet må samtykke til adopsjon flyttes fra 12 til 14 år. Utvalget viser blant annet til at dette kan være et krevende valg å ta, og at det kan skapes press på barnet (se nærmere om utvalgets begrunnelse i punkt 6.5.4.1). Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, uttrykker støtte til utvalgets syn. Dette gjelder blant annet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Advokatforeningen og Norsk psykologforening (se punkt 6.5.5.1).

Det er også høringsinstanser som ønsker å beholde dagens regel. Dette gjelder blant annet Barneombudet og Redd Barna. Disse mener blant annet at allerede etablerte rettigheter ikke må inn-

skrenkes. Departementet er enig i dette og viser til at heving av aldersgrensen vil gå imot den generelle utviklingen i barneretten, både nasjonalt og internasjonalt, hvor tendensen er at barn får selvbestemmelsesrett tidligere enn før.

Departementet ser at det i noen tilfeller kan være en fordel for barn å slippe å ta den store avgjørelsen det er å si ja til adopsjon hvis barnet ikke er helt sikker på hva det ønsker og på hva adopsjon vil innebære. Departementet understreker i den forbindelse at barnet har rett til ikke å uttale seg. Ettersom adopsjon forutsetter barnets samtykke, kan barnet dermed ikke bli adoptert. Adopsjon av barn over 12 år vil oftest gjelde stebarn eller fosterbarn. I slike tilfeller vil barnet fortsatt ha en eller to omsorgspersoner, selv om steforelderen eller fosterforelderen/-foreldrene ikke (på nåværende tidspunkt) får adoptere. Departementet mener det er mer uheldig om det skulle bli gjennomført adopsjon av en tolvåring som ikke ønsker adopsjon, men som ikke tør å si klart nei, enn om en adopsjonssøknad blir avslått selv om barnet egentlig ønsker adopsjon, men ikke gir uttrykk for et klart samtykke.

Redd Barna mener utvalgets forslag om heving av aldersgrensen rammer barn som ikke ønsker å bli adoptert, men som ikke tør å ta stilling. Organisasjonen mener det i praksis blir svært vanskelig å gjøre en vurdering av barnets beste og at det ikke kan være opp til myndighetene å tolke barns nøytralitet. Departementet er enig i dette. Det kan ikke legges til grunn at et barn som har fylt 12 år egentlig ønsker adopsjon, hvis barnet ikke er rede til å gi samtykke.

Barneombudet erfarer at innvendinger mot å høre barn om vanskelige tema ofte blir begrunnet med ønsket om å beskytte barn mot belastninger. Ombudet viser til at det sentrale når man skal kommunisere med barn, er måten man gjør det på. Departementet slutter seg til dette.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å beholde dagens regel om at et barn som har fylt 12 år, ikke kan adopteres uten eget samtykke.

I likhet med utvalget understreker departementet at selv om adopsjon krever barnets samtykke, avhenger ikke prosessen og avgjørelsen av barnet. At barn som er fylt 12 år må samtykke, er en forutsetning for adopsjon, men kravet står ikke alene. Adopsjon gis på grunnlag av en konkret, helhetlig vurdering av hva som er det beste for barnet. Selv om barnet samtykker, kan adopsjonsmyndighetene komme til at det ikke er til barnets beste å bli adoptert. Det er viktig at barnet er klar over at barnets samtykke ikke alene er avgjørende for om adopsjonssøknad innvilges.

6.5.6.2 Barn uten samtykkekompetanse

Et barn kan være utviklingshemmet i en slik grad at det ikke har forutsetninger for å forstå hva adopsjon innebærer. Barnet vil da være ute av stand til å avgi et reelt samtykke. Regelverket er tolket slik at også barn som er fylt 12 år som ikke har evne til å avgi et informert samtykke, skal kunne adopteres. Standpunktet er begrunnet med rimelighetshensyn og sammenheng i regelverket. Det skaper liten sammenheng dersom loven tillater adopsjon av voksne umyndiggjorte (jf. § 9), men ikke av barn som for eksempel er psykisk utviklingshemmede.

Utvalget foreslår å innføre et lignende unntak fra kravet om samtykke fra barn som det som gjelder for voksne.

De høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, er enige i utvalgets forslag. Dette gjelder blant annet Barneombudet og Bufdir.

Departementet er enig i utvalgets og høringsinstansenes syn, og foreslår unntak fra kravet om samtykke til adopsjon fra barnet, dersom barnet på grunn av psykisk utviklingshemming eller psykiske eller fysiske lidelser åpenbart ikke er i stand til å forstå hva nektelsen eller samtykket innebærer.

I likhet med utvalget understreker departementet adopsjonsmyndighetenes utredningsplikt i slike saker. Det må undersøkes grundig om barnet faktisk ikke er i stand til å avgi et reelt samtykke. Ofte vil en legeerklæring være nødvendig og det kan være behov for sakkyndig utredning. Selv om det antas at barnet ikke forstår virkningene av en adopsjon, må myndighetene likevel forsøke å innhente barnets mening, følelser og tanker om temaet. Barnets eventuelle ytringer skal inngå i vurderingen.

Departementet understreker at regelen er ment å gi barn som er eldre enn samtykke-grensen en mulighet til å bli adoptert selv om det ikke har mulighet til å samtykke, dersom adopsjonen er til barnets beste. Regelen gis for å unngå forskjellsbehandling mellom disse barna og andre barn.

Se også punkt 6.6.6.2 om unntak fra kravet om foreldresamtykke.

6.5.6.3 Lovfestede krav til samtykket

Adopsjonslovutvalget foreslår at loven skal presisere at barnets samtykke skal være gitt etter at barnet har fått og forstått informasjon om adopsjon og dens rettsvirkninger, og at samtykket må være gitt skriftlig og frivillig, uten motytelse.

Utvalget foreslår videre å lovfeste at samtykket ikke skal være trukket tilbake når adopsjonen blir gitt. Dermed synliggjøres at et samtykke kan trekkes tilbake fram til adopsjonsmyndighetene har fattet vedtak om adopsjon.

Departementet støtter utvalgets forslag. Selv om kravet om at det må foreligge samtykke implisitt innebærer at det må være et informert samtykke som er gitt frivillig og vederlagsfritt, tilsier barnets rettssikkerhet at de nærmere elementene bør framgå uttrykkelig av loven. Dette vil skape et ryddig regelverk og være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.

Retten til informasjon vil ha begrenset betydning dersom barnet ikke også har rett til å bli veiledet og gitt råd på en slik måte at barnet forstår informasjonen som blir gitt. Dette er en forutsetning for å kunne uttrykke sitt synspunkt på saken.

Departementet er også enig med utvalget i at barnets rett til tilpasset informasjon og veiledning er så sentral at den bør gå uttrykkelig fram av lovteksten. Dette vil tydeliggjøre at det ikke er tilstrekkelig å gi barnet informasjon. Adopsjonsmyndighetene må gå aktivt til verks for å sikre seg at barnet har fått og forstått informasjonen. Barnets rett til tilpasset veiledning og informasjon gjelder alle barn, både de som er over og under 12 år. Framgangsmåten som adopsjonsmyndighetene bruker ved veiledning av barnet må være tilpasset barnets alder, utvikling og den konkrete situasjon.

6.5.6.4 Hvem skal høre barnet?

Kommunen har lenge hatt plikt til å bistå adopsjonsmyndigheten i å høre barnet. Denne plikten er begrunnet i at barna vokser opp i kommunene, samt kommunenes ansvar for barnehager, grunnskoler og helsestasjon for barn og sosial- og barneverntjeneste. Kommunene har barnefaglig kompetanse og personale som har erfaring med å snakke med barn. Kommunene har også hatt utredningsansvaret når det gjelder søknad om forhåndssamtykke og nasjonal adopsjon av spedbarn i flere tiår. Dette utredningsansvaret er fra 2015 flyttet fra kommunene til regionkontorene i Bufetat. Kommunen må imidlertid fortsatt bistå i en viss grad ved behov.

Utvalget foreslår å videreføre adopsjonsloven § 6 tredje ledd, da det vil være nødvendig for adopsjonsmyndighetene å få bistand av kommunen i enkelte saker.

Det har kommet innspill i høringsrunden om at i adopsjonssaker hvor foreldrene motsetter seg adopsjon, er det viktig av hensyn til foreldrenes til-

lit til saksbehandlingen at barnets mening og eventuelle samtykke innhentes av en partsnøytral person, og at den offentlige tjenesteperson som skal motta barnets samtykke, derfor ikke bør være ansatt i barneverntjenesten.

Departementet viser til at barneverntjenesten har høy barnefaglig kompetanse og således gode forutsetninger for å høre barnet. Departementet støtter utvalgets forslag om videreføring av bestemmelsen om at adopsjonsmyndigheten kan be kommunen bistå med å innhente samtykke.

6.5.6.5 Skal barnet alltid høres?

Departementet understreker at som den klare hovedregel skal barnet alltid høres i egen adopsjonssak.

Noen få saker kan imidlertid avslås raskt fordi det vil være unødvendig å utrede saken fullt ut i form av innhenting av uttalelse, dokumenter, eller samtykker og synspunkt fra de involverte partene. Typetilfellet vil være saker der rent objektive vilkår, altså vilkår helt uten skjønnsmessige vurderinger, ikke er oppfylt. Det klareste eksemplet er dersom en person under 20 år søker om å adoptere et barn. Regelen i adopsjonsloven § 3 avskjærer personer under 20 år fra å adoptere, og adopsjonsmyndighetene trenger dermed ikke å vurdere andre vilkår. Departementet er enig med utvalget i at i slike saker trenger barnets synspunkt ikke å bli innhentet. Det kan også tenkes tilfeller der det innledningsvis er klart at et mer skjønnsmessig vilkår ikke er oppfylt og at søknaden derfor må avslås. Et eksempel kan være at adopsjonssøkeren nylig har begått grove lovbrudd. Her må imidlertid adopsjonsmyndighetene utvise varsomhet. De aller fleste skjønnsmessige vilkår må være gjenstand for en utredning som fordrer at adopsjonsmyndighetene innhenter uttalelser og samtykke fra barnet.

Buudir støtter utvalgets vurdering om at barnet ikke behøver å høres i saker der rent objektive vilkår ikke er oppfylt. Direktoratet mener at for å skape klarhet bør det gå fram av loven at barnet ikke behøver å høres i saker der rent objektive vilkår ikke er oppfylt. Departementet legger til grunn at det kun er i svært få saker at det ikke vil være behov for å høre barnet fordi det på forhånd er klart at adopsjon ikke kan innvilges. Departementet frykter at hvis unntaket tas inn i lovteksten, kan det bli benyttet i flere saker enn de få unntaket er ment for. Departementet foreslår derfor at unntaket ikke skal gå fram av lovteksten.

6.5.6.6 Høring av barn under 7 år

Barnet har rett til å bli hørt dersom det er fylt 7 år. Yngre barn skal høres om det er i stand til å danne seg egne synspunkter. Utvalget har ikke funnet grunn til å endre denne aldersgrensen, men understreker at grensen er satt for å sikre at flest mulig barn bli hørt.

Ettersom utvalget ikke foreslår noen endring på dette punktet, er det få høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet. Kun Kirkerådet uttrykker eksplisitt støtte til utvalgets forslag om videreføring av gjeldende rett. Redd Barna og Barneombudet foreslår å fjerne grensen på 7 år, at alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon om hva en adopsjon innebærer og skal gis anledning til å uttale seg og at barnets meninger skal vektlegges i tråd med alder og modenhet. Forskergruppen i barnerett ved Det juridiske fakultet, UIT Norges Arktiske Universitet mener at det kanskje er på tide å gå bort fra en konkret aldersgrense.

Gjeldende adopsjonslov oppstiller både alderskrav og en skjønnsmessig vurdering i § 6. I hvilken grad barnets synspunkt skal vektlegges er avhengig av barnets alder og modenhet. Departementet ser at det er argumenter for å fjerne aldersgrensen og at hvis så skjer, vil adopsjonsmyndighetene kanskje ha mindre oppmerksomhet på alderen 7 år og i stedet vurdere det konkrete barnets evner og utvikling. Slik regelen i adopsjonsloven er utformet, kan den imidlertid sies å være helgarderende i den forstand at alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, uansett alder, har rett til å uttale seg. Barn som er fylt 7 år, sikres uttalerett gjennom aldersgrensen i lovteksten. Yngre barn er avhengig av at forvaltningen vurderer dem til å være i stand til å danne seg egne synspunkter. Ved å oppstille uttrykkelige aldersgrenser i loven, er det en viss risiko for at adopsjonsmyndighetene overser yngre barn og deres synspunkter. Uten et bestemt alderskrav, vil imidlertid alle barn under 12 år være avhengig av forvaltningens skjønn. Dette kan innebære en risiko for at færre barn blir hørt i praksis.

Departementet viser for øvrig til at både barneloven og barnevernloven har tilsvarende bestemmelser. Barneloven § 31 andre ledd sier at barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal få informasjon om og anledning til å uttale seg før det blir tatt avgjørelse om personlige forhold for barnet. Barnevernloven § 6-3 slår fast 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.

Departementet støtter etter dette utvalgets vurdering av saken og foreslår at dagens regel videreføres. Bestemmelsen forutsetter at adopsjonsmyndighetene gjør en konkret vurdering av om barnet skal høres i hver enkelt sak, uavhengig av alder. I likhet med utvalget mener departementet at det ikke er nødvendig at barnet har evne til å danne seg synspunkter på selve spørsmålet som skal avgjøres. Barnet trenger bare å ha evnen til å mene noe som har betydning i den sammenheng, for eksempel å si noe om hvordan det opplever å bo sammen med fosterforeldrene eller steforelderen. Også dette kan være relevante opplysninger for avgjørelsesmyndigheten. Myndighetene skal ikke gå ut fra at de minste barna ikke er i stand til å mene noe.

6.5.6.7 Vekten av barnets mening

Gjeldende adopsjonsloven § 6 første ledd andre punktum sier at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Regelen gjelder barn i alle aldre, også dem som er under 12 år og som dermed ikke må samtykke for at adopsjon skal finne sted. Vekten av barnets mening må vurderes konkret. Retten til å bli hørt må sies å ligge implisitt i retten til å uttale seg. Det vil være verdiløst å ha mulighet til å uttrykke sine synspunkter dersom synspunktene ikke også skal lyttes til og tas i betraktning ved den avgjørelsen som skal treffes. Retten til å uttale seg og bli hørt vil derimot ikke si at barnet skal få bestemme.

Viktige momenter i vurderingen er hvor klart, standhaftig og begrunnet barnets synspunkt er.

I likhet med utvalget finner ikke departementet grunn til å endre denne delen av bestemmelsen.

Det vises til lovutkastet § 9.

6.6 Samtykke og uttalelse fra barnets foreldre

6.6.1 Gjeldende rett

Før barn under 18 år kan adopteres, må den eller de som har foreldreansvaret ha samtykket til adopsjon. Etter barneloven § 30 har de med foreldreansvaret rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold. Retten til å samtykke til

adopsjon er en sentral del av foreldreansvarets innhold.

Unntak fra kravet om samtykke gjelder hvis den ene med foreldreansvar er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet». I slike tilfeller er det tilstrekkelig med samtykke fra den andre forelderen. Dersom begge foreldrene er i en slik situasjon, må det oppnevnes verge for barnet som må samtykke til adopsjon. Se også NOU 2014: 9 s. 86.

Foreldre uten foreldreansvar skal gis mulighet til å uttale seg «såvidt mulig». Bestemmelsen gjelder for alle typer nasjonal adopsjon der bare den ene forelderen har foreldreansvaret, også ved fosterbarnadopsjon etter barnevernloven § 4-20. Begge foreldrene skal da gis mulighet til å uttale seg. Dersom det er forbundet med store praktiske vansker å komme i kontakt med forelderen på grunn av ukjent oppholdssted, kan man la være å innhente uttalelse.

Dersom noen annen enn barnets foreldre er oppnevnt som verge for barnet, skal vergen få adgang til å uttale seg i adopsjonssaken. Her er det altså tale om at barnet har fått oppnevnt verge på et annet grunnlag enn at forelderen er forsvunnet osv., se over.

Adopsjonsloven sier ikke noe om hvorvidt eventuelle verger for barnets foreldre har uttalerett. Foreldre kan for eksempel ha verge dersom vedkommende er mindreårig. Adopsjonsloven § 7 sammenholdt med forvaltningsloven § 17 første ledd tilsier at også verger til umyndiggjorte eller mindreårige foreldre bør gis uttalerett ved adopsjon.

Se nærmere om vergers uttalerett i NOU 2014: 9 s. 87–88.

Adopsjonsloven stiller ikke eksplisitte krav verken til rådgivningen av foreldre, at de skal få informasjon av noe slag, eller til selve samtykket og dets form. Kravene går imidlertid fram av samtykkeskjemaene som myndighetene rutinemessig benytter ved innhenting av samtykke og uttalelse i adopsjonssaker. Det går fram av skjemaene at samtykket til adopsjon skal være skriftlig og det kreves at den som samtykker har fått informasjon om adopsjonen og dens rettsvirkninger. Samtykket må bekreftes av offentlig tjenestemann eller advokat.

I tillegg til kravene i samtykkeskjemaene har foreldre partsstatus og gis rettigheter etter forvaltningsloven. For nærmere drøftelse av adopsjonslovens forhold til forvaltningsloven og foreldres partsrettigheter, se kapittel 19.

6.6.2 Internasjonale forpliktelser

Retten til familieliv er en sentral menneskerettighet, jf. Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. En adopsjon griper inn i de opprinnelige foreldrenes familieliv ved at de rettslige båndene til barnet blir brutt. I tillegg til å opptre på egne vegne vil foreldre også representere barna. FNs barnekonvensjon artikkel 5 anerkjenner foreldrenes ansvar for å gi barnet veiledning og støtte.

Både Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 bokstav d) og Europarådskonvensjonen artikkel 5 stiller krav til selve samtykket fra foreldrene. Haagkonvensjonens virkeområde er begrenset til internasjonal adopsjon, men konvensjonsteksten kan være nyttig som illustrasjon for hvordan en bestemmelse om samtykke kan utformes.

Etter Haagkonvensjonen artikkel 4 bokstav c) kan adopsjon bare finne sted når myndighetene:

«har forsikret seg om at

1. de personer, institusjoner og myndigheter som må gi sitt samtykke til en adopsjon, har fått den nødvendige rådgivning og er behørig informert om virkningene av sitt samtykke, spesielt hvorvidt en adopsjon vil føre til opphør av rettsforholdet mellom barnet og hans eller hennes opprinnelige familie,
2. de frivillig har gitt sitt samtykke på den måte loven foreskriver og at dette er kommet til uttrykk eller bevitnet skriftlig,
3. samtykkene ikke er foranlediget av betaling eller godtgjørelse av noe slag og at de ikke er tilbakekalt, og
4. at morens samtykke der dette kreves, først er avgitt etter barnets fødsel [...].»

Haagkonvensjonen har til forskjell fra adopsjonsloven ikke noen tidsfrist for når barnets opprinnelige foreldre kan gi sitt samtykke til adopsjon etter at det er født. Årsaken er at det i mange tilfeller nettopp vil være rett etter fødselen det er mulig å få mors samtykke, siden hun etter et par måneder kan være vanskelig eller umulig å få tak i.¹⁰

Europarådskonvensjonen regulerer alle former for samtykke i artikkel 5. Krav til foreldrenes samtykke er tatt inn i artikkel 5 nr. 2:

«De personer som må gi sitt samtykke til en adopsjon, må ha fått nødvendig rådgivning og være behørig informert om virkningene av sitt samtykke, spesielt om hvorvidt en adopsjon vil føre til opphør av rettsforholdet mellom barnet

og dets opprinnelige familie. Samtykket må være gitt på fritt grunnlag og på den måte som loven foreskriver, og være gitt eller bevitnet skriftlig.»

Samtykkekravet kan ikke fravikes av adopsjonsmyndighetene, med mindre det gjelder samtykke fra barn som på grunn av nedsatt funksjonsevne («disability») er ute av stand til å avgi et gyldig samtykke, se artikkel 5 nr. 3. Artikkel 5 nr. 4 åpner for at dersom mor eller far ikke har foreldreansvaret eller rett til å samtykke til adopsjon, kan nasjonal lovgivning bestemme at slikt samtykke ikke er nødvendig for gjennomføring av adopsjon. Artikkel 5 nr. 5 regulerer mors samtykke til adopsjon av nyfødt barn. Samtykke fra en mor til adopsjon av barnet hennes skal ikke anerkjennes med mindre det er gitt etter utløpet av en lovbestemt frist som ikke skal være kortere enn seks uker, eller om det ikke er fastsatt en slik frist, til slik tid at moren etter vedkommende myndighets mening har kunnet komme seg tilstrekkelig etter fødselen.

6.6.3 Andre nordiske lands rett

Dansk, svensk, finsk og islandsk rett har flere klare likhetstrekk med norsk rett når det gjelder krav om samtykke fra barnets foreldre ved adopsjon. Samtlige land stiller krav om at det må foreligge samtykke fra foreldre som har foreldreansvar for at adopsjon skal kunne gjennomføres, og lovreglene åpner for å gjøre unntak fra kravet dersom nærmere bestemte forhold på foreldrenes side tilsier det. Som ved norsk rett er det forhold ved forelderens psykiske tilstand som kan føre til et slikt unntak, eller at vedkommende er forsvunnet (regler som gjelder tvangsadopsjoner av fosterbarn).

I de tilfeller foreldrenes samtykke ikke kreves fordi de står uten foreldreansvar, fastslår samtlige av de nordiske lands adopsjonslovgivning at foreldrenes mening skal innhentes.

Videre stiller alle nordiske lands adopsjonslovgivning bestemte krav til tidsforløp etter fødselen før biologisk mor eller foreldre kan samtykke til adopsjon. Svensk rett stiller likevel ikke opp et fast tidskrav, men mors samtykke kan gis først etter at hun er blitt tilstrekkelig frisk etter fødselen. Både danske (3 md.), finske (2 md.) og islandske (3 md.) lovbestemmelser har tidskrav, men åpner for unntak på visse vilkår. Dansk rett inneholder unntak dersom barnet er adopsjonssøkerens registrerte partners barn, det antas at barnet har blitt til ved assistert befruktning med anonym

¹⁰ Jf. St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 9.

donorsæd, og partnerne bodde sammen på tidspunktet for befruktningen. Finsk adopsjonslov inneholder samme regel som i Danmark om foreldrenes samtykke etter fødselen. Det kan ikke gis før etter 8 uker, med mindre adopsjonssøkeren lever i et registrert partnerskap med moren og barnet er født som følge av assistert befruktning slik som det foreskrives i gjeldende lov. Den assisterte befruktningen må ha funnet sted under det registrerte partnerskapet. I følge islandsk adopsjonslov kan det gjøres unntak fra regelen dersom det foreligger «quite special» omstendigheter, jf. islandsk adopsjonslov artikkel 8 andre ledd.

Både dansk, finsk, og islandsk rett stiller krav til selve samtykket fra barnets forelder/verge. Dansk lov fastsetter at samtykke må gis skriftlig ved personlig frammøte hos rette myndighet. Før samtykket mottas, skal foreldrene eller vergen bli veiledet om adopsjonens og samtykkets rettsvirkninger.

Svensk lovgivning inneholder ikke særlige regler om hvordan et samtykke skal gis, men i Socialstyrelsens håndbok om adopsjon angis formålet med samtalen med barnets foreldre. Samtalen skal blant annet utrede motivet for å gi barnet til adopsjon og utreder skal informere om gangen i en adopsjonssak og de juridiske konsekvensene av adopsjon.

Kravene til samtykke er tatt inn i en generell samlebestemmelse i den finske adopsjonsloven. Samtykke skal være skriftlig, datert og signert.

Den islandske adopsjonsloven krever at samtykket er skriftlig, og at den som samtykker bekrefter samtykket til en ansatt hos myndigheten. Denne skal på sin side bekrefte at den som avleverer samtykket har blitt informert om de rettslige konsekvensene av samtykket og adopsjonen.

6.6.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

6.6.4.1 Krav til samtykke

Utvalget mener at dagens regler om samtykke fra innehaverne av foreldreansvaret og uttalelsesrett for foreldre uten foreldreansvar og eventuelle verger, i all hovedsak ivaretar viktige og nødvendige hensyn i adopsjonssaker og viser til at foreldresamtykke er en helt nødvendig forutsetning for en legitim adopsjonspolitik.

Utvalget foreslår å videreføre regelen i nåværende adopsjonslov § 7 andre ledd om at foreldres samtykke til adopsjon først kan gis to måneder etter at barnet er født. For å fange opp situasjoner hvor foreldre sier fra seg foreldreansvaret i til-

knytning til fødselen, foreslår utvalget at også her kan samtykke til adopsjon først skje to måneder etter at barnet er født.

6.6.4.2 «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet»

Dagens adopsjonslov § 7 gjør unntak fra kravet om at barnets foreldre må samtykke til adopsjon dersom forelderen er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet.» Lovens formulering reiser flere spørsmål.

Ut fra synet på psykiske lidelser ellers i lovverket må det antas at ikke enhver psykisk lidelse eller psykisk utviklingshemming gir adopsjonsmyndighetene grunnlag for ikke å innhente samtykke fra forelderen. Dessuten er flere psykiske lidelser av forbigående karakter, har bedre og dårligere faser, eller kan behandles med medisiner. Personer uten alvorlige symptomer på grunn av bedring eller medisiner, bør kunne samtykke til eller nekte adopsjon av sitt eget barn. Ut fra sammenhengen mener utvalget at unntaksbestemmelsen ikke kan ha til hensikt å hindre foreldre som er psykisk utviklingshemmede eller som lider av psykisk sykdom i å kunne nekte eller samtykke til en adopsjon av eget barn. Formålet med bestemmelsen er å beskytte personer fra å samtykke til en omfattende, alvorlig og endelig rettslig disposisjon dersom vedkommende er ute av stand til å forstå hva samtykket innebærer.

Utvalget foreslår at tilstandene som åpner for å gjøre unntak fra samtykkekravet, knyttes nærmere opp til forelderens funksjonsdyktighet i forbindelse med å samtykke til adopsjon.

Utvalget ser ingen grunn til å endre ordlyden når det gjelder unntaksalternativet «forsvunnet». Det er lagt til grunn at før den som har del i foreldreansvaret kan anses som «forsvunnet» etter adopsjonsloven, må forsvinningen som et minimumskrav være meldt til tingretten etter lov om forsvunne personer § 2 første ledd. Dersom vedkommende ikke har ektefelle eller slektninger, må adopsjonsmyndighetene gi melding til tingretten. For å være «forsvunnet» etter adopsjonsloven er det imidlertid ikke tilstrekkelig at forsvinningen er meldt til tingretten. Adopsjonsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å oppspore vedkommende og forsøkene må ha blitt gjort over tid.

6.6.4.3 Forelder uten foreldreansvar

Utvalget mener at formuleringen «såvidt mulig» i gjeldende adopsjonslov § 7 tredje ledd kan føre til at opprinnelig forelder uten foreldreansvar utilsik-

tet kommer i skyggen i adopsjonssaken. Det skal mye til før adopsjonsmyndighetene kan unnlate å innhente opprinnelig forelders uttalelse, selv om vedkommende ikke har del i foreldreansvaret. Utvalget mener at formuleringen er uklar og at den gir adopsjonsmyndighetene liten veiledning til å fastslå hvor «utilgjengelig» vedkommende forelder må være for at reservasjonen skal slå til. Særlig ved stebarnsadopsjoner kan dette være en bekymring. Utvalget peker på at også forelder uten foreldreansvar har partsstatus i saken og har krav på forhåndsvarsel og rett til å uttale seg etter forvaltningsloven § 16 første ledd. Utvalget mener at varslingskravet reguleres tilstrekkelig gjennom forvaltningslovens regler. I utvalgets forslag til lovtekst er formuleringen «såvidt mulig» erstattet med en henvisning til reglene om forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16.

Særlig hvis barnet som skal adopteres har en forelder i utlandet, kan det være utfordrende å innhente forelderens samtykke eller uttalelse. Utredningen i slike saker må nødvendigvis ta noe tid. Sakene må løses konkret, og adopsjonsmyndighetene må fortløpende vurdere om saken er godt nok opplyst til at de kan fatte vedtak. Utvalget understreker at adopsjonsmyndighetene må gjøre alle rimelige grep for å finne forelder. Det kan imidlertid ikke kreves det samme av adopsjonsmyndighetene ved innhenting av uttalelse fra forelder uten foreldreansvar som ved innhenting av samtykke fra far eller mor med foreldreansvar.

Særlig om adopsjon av barn med ukjent far

Barnets mor har i henhold til barneloven § 21 plikt til å oppgi hvem hun mener kan være far til barnet. Det følger av barneloven § 5 at det offentlige har ansvaret for å fastsette barnets foreldreskap. Oppgaven er lagt til Arbeids- og velferdsetaten. Dersom adopsjonsmyndighetene kommer over opplysninger som tilsier at det er usikkert om farskapet faktisk er ukjent, kan dette influere på adopsjonsmyndighetenes avgjørelse i saken.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har gjort utvalget oppmerksom på at det hender at barn som er oppført med ukjent far i folkeregistret, i realiteten har en kjent far. At moren og i noen tilfeller også barnet er kjent med hvem barnets far er, kan komme opp i adopsjonssaken, typisk ved stebarnsadopsjoner. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har også erfaring med at gravide kvinner som tar kontakt med direktoratet fordi de vurderer å frigi barnet til nasjonal adopsjon, vet hvem faren er, uten å ha opplyst hverken faren eller øvrige myndigheter

som saken. Slike saker er problematiske for barnets far fordi han mister muligheten til å delta i adopsjonssaken, og dermed vurdere om han ønsker å beholde barnet. I tillegg er det svært uheldig for barnets rettigheter, fordi det på denne måten mister sin mulighet til å få kunnskap om sine opprinnelige foreldre, jf. blant annet utvalgets forslag til § 42 og FNs barnekonvensjon artikkel 7. Europarådskonvensjonen artikkel 16 fastsetter at en eventuell sak om foreldreskap normalt skal være avsluttet før adopsjon kan skje.

Utvalget understreker at det er mer inngripende å innvilge enn å avslå en adopsjonssøknad. Søker kan eventuelt legge fram en ny søknad om adopsjon når Arbeids- og velferdsetaten har stadfestet henleggelsen av farskapssaken.

6.6.4.4 Vergers uttalerett

Utvalget foreslår at dersom noen annen enn foreldrene er oppnevnt som verge for barnet, skal vergen få uttale seg i adopsjonssaken, jf. også gjeldende lov § 7 tredje ledd.

Utvalget foreslår videre at foreldrenes eventuelle verger skal ha uttalerett.

Utvalget drøfter særskilt mindreårige foreldres verger (normalt foreldrene) involvering i adopsjonssaken og spørsmålet om den mindreårige har mulighet til å nekte sine verger å få kunnskap om adopsjonssaken. Utvalget konkluderer med at en adopsjon er en så vidtrekkende avgjørelse for mindreårige foreldre at deres foreldre/verger bør involveres.

6.6.5 Høringsinstansenes syn

Kun Bufdir uttaler seg om forslaget om når foreldre må samtykke til adopsjon. Bufdir støtter forslaget og mener det bør gå fram av bestemmelsen hvilken offentlig myndighet som skal ha ansvar for å informere foreldrene om adopsjon og til å ta imot foreldrenes uttalelse eller samtykke til adopsjon, og foreslår at ansvaret legges til Bufetat.

Bufdir støtter også forslaget om å videreføre at foreldre uten del i foreldreansvaret skal gis rett til å uttale seg om adopsjonssaken etter reglene for forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16.

Barneombudet støtter forslaget om at i de tilfeller hvor en mindreårig forelder ønsker å adoptere bort barnet sitt, må den mindreåriges foreldre involveres. Barneombudet mener at det i tillegg må innføres en unntaksregel som åpner for at det ved «særlige grunner» ikke skal innhentes uttalelse fra den mindreåriges foreldre, da det lett kan tenkes tilfeller hvor det ikke er til barnets

beste at foreldrene blir involvert i saken. Også *Bufdir* støtter i utgangspunktet forslaget om at vergen til mindreårig som får barn skal gis rett til å uttale seg før adopsjon, men mener at loven bør åpne for unntak i særlige tilfeller. Direktoratets erfaring viser at det kan forekomme tilfeller hvor slik absolutt uttalerett vil kunne være uheldig av hensyn til den mindreårige forelderen. Dette kan eksempelvis være tilfelle i saker hvor den mindreåriges familie har en annen kulturell bakgrunn enn den norske, og hvor det å snakke om barnets graviditet i seg selv kan skape store konflikter mellom barnet, foreldrene og familien for øvrig. Etter *Bufdir*s syn bør det derfor gis en bestemmelse tilsvarende abortloven § 4 første ledd andre punktum som slår fast at dersom mor er yngre enn 16 år, skal den eller de som har foreldreansvaret eller vergen gis anledning til å uttale seg med mindre særlige grunner taler mot det.

Også *Redd Barna* mener det er nødvendig med en sikkerhetsventil fordi det kan tenkes situasjoner hvor det ikke er til barnets beste at foreldre blir involvert og får uttale seg.

Bufdir støtter også forslaget om at en forelder som har overlatt foreldreansvaret til den andre forelderen før det har gått to måneder fra barnet ble født, må samtykke til adopsjonen.

Bufdir foreslår at det blir gitt en bestemmelse om at kommunen på forespørsel skal bistå med å innhente samtykke fra foreldrene.

6.6.6 Departementets vurderinger og forslag

6.6.6.1 Krav til samtykke fra foreldrene med foreldreansvar

Departementet er enig med utvalget i at foreldresamtykke er en nødvendig forutsetning for en legitim adopsjonsforvaltning. Kravet til samtykke fra innehavere av foreldreansvar og uttalelsesrett for foreldre uten foreldreansvar og eventuelle verger, ivaretar hensynet til de biologiske foreldrene.

Departementet foreslår videreføring av bestemmelsen om at den som er under 18 år ikke kan adopteres uten samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret.

Departementet er også enig med utvalget i forslag om klargjøring av reglene knyttet til samtykke fra barnets foreldre. I tillegg foreslås bestemmelser i adopsjonsloven om formkrav til samtykket og forutgående informasjon.

Utvalget har også foreslått videreføring av regelen om at samtykke ikke kan gis før to måneder etter at barnet er født.

Kun *Bufdir* uttaler seg om spørsmålet om refleksjonsperiode. Direktoratet støtter utvalgets forslag.

Bufdir peker på at ordlyden utvalget har foreslått kan gi inntrykk av at foreldre ubetinget kan frasi seg foreldreansvaret for barnet sitt, noe som ikke er mulig etter norsk rett. Foreldre kan etter barnelovens regler avtale hvem av dem som skal ha foreldreansvaret for barnet. Retten kan etter barnelovens regler beslutte at foreldreansvaret skal tilligge bare en av foreldrene. Omtalen i NOU-en tyder på at forslaget ikke omfatter sistnevnte tilfeller. Direktoratet har på denne bakgrunn foreslått en endring av ordlyden, som er fulgt opp av departementet, se forslag til § 10 tredje ledd andre punktum.

6.6.6.2 Unntak fra krav om samtykke fra forelder med foreldreansvar

Gjeldende adopsjonslov § 7 gjør unntak fra kravet om at barnets foreldre må samtykke til adopsjon dersom forelderen er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet.»

Når det gjelder forelder som er forsvunnet, er departementet enig med utvalget i at det ikke er noen grunn til å endre ordlyden eller forståelsen av begrepet «forsvunnet». Det er lagt til grunn at før den som har del i foreldreansvaret kan anses som «forsvunnet» etter adopsjonsloven, må forsvinningen som et minimumskrav være meldt til tingretten etter lov om forsvunne personer § 2 første ledd. Dersom vedkommende ikke har ektefelle eller slektninger, må adopsjonsmyndighetene gi melding til tingretten. For å være «forsvunnet» etter adopsjonsloven er det imidlertid ikke tilstrekkelig at forsvinningen er meldt til tingretten. Adopsjonsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å oppspore vedkommende og forsøkene må ha blitt gjort over tid. I saker om stebarnsadopsjon vil ofte den andre forelderen kunne ha kunnskaper om hvor vedkommende er. Det må da kunne kreves en viss aktivitet fra den andre av foreldrenes side i å framskaffe opplysninger om den forsvunnes mulige oppholdssted.

Forvaltningsloven § 16 regulerer hvem som skal varsles og gis anledning til å uttale seg før forvaltningen avgjør en sak. Forhåndsvarsling av parter kan unnlates på visse vilkår, blant annet dersom «parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydning av varslet», jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav b. Selv om forvaltningsloven § 16 er en prosessuell regel, gir unntaket en pekepinn på hva

som kreves av adopsjonsmyndighetene dersom en forelder ikke er mulig å finne. Samtidig understreker departementet at adopsjon er et vidtrekkende tiltak både for foreldre og barn. Alle rimelige grep bør derfor prøves for å spore opp forelderen. At barnets forelder for tiden er forsvunnet, kan være grunnlag for å avslå søknaden om adopsjon. Ny søknad kan eventuelt fremmes når forholdene er tilstrekkelig avklart.

Utvalget har pekt på at dagens ordlyd som gir unntak for «psykisk utviklingshemmet» og «sinnslidende» synes å dekke en rekke ulike grader av utviklingshemming og psykiske lidelser, fra svært alvorlige psykoser til mildere depressive trekk.

Departementet støtter utvalgets forslag om at tilstandene som åpner for å gjøre unntak fra samtykkekravet, knyttes nærmere opp til forelderens funksjonsdyktighet i forbindelse med å samtykke til adopsjon.

Forslag til ny lovtekst har tatt utgangspunkt i ordlyden i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 andre ledd. Selv om en adopsjon er en annen beslutningstype enn samtykke til helsehjelp, representerer pasient- og brukerrettighetsloven en oppdatert forståelse av lovgivningens syn på beslutningskompetanse. Dessuten kan helsehjelp etter forholdene også inkludere omfattende medisinske inngrep, og er i rekkevidde slik sett sammenlignbare med adopsjon.

Unntaksalternativene kvalifiseres av «åpenbart» som innebærer at det kreves en viss alvorlighetsgrad i forelderens lidelse før vedkommende vurderes til ikke å ha samtykkekompetanse etter adopsjonsloven. Tilstanden må føre til at personen ikke er i stand til å avgi en forpliktende viljeserklæring eller til å forstå hva et adopsjonssamtykke innebærer, og tilstanden kan ikke være av forbigående karakter. Dersom tilstanden er forbigående, kan adopsjonsmyndighetene stille saken i bero i påvente av at forelderen avhjelpest eller blir frisk nok til å være i stand til å avgjøre spørsmålet om samtykke til adopsjon. Alternativt kan myndighetene avslå saken og adopsjonssøkeren kan da søke på nytt når situasjonen er mer klarlagt. Her må adopsjonsmyndighetene ha stor frihet til å gjennomføre saksbehandlingen på en god måte i det enkelte tilfelle.

6.6.6.3 Forelder uten foreldreansvar

I dag fastsetter adopsjonsloven § 7 andre ledd at forelder uten foreldreansvar «såvidt mulig» skal få uttale seg. Som utvalget peker på, kan formuleringen føre til en risiko for at forelder uten foreldre-

ansvar utilsiktet kommer i skyggen i adopsjonssaken. Departementet er enig med utvalget i at det skal mye til før adopsjonsmyndighetene kan unnlate å innhente forelderens uttalelse, selv om vedkommende ikke har del i foreldreansvaret. Dagens formulering er uklar og gir adopsjonsmyndighetene liten veiledning til å fastslå hvor «utilgjengelig» vedkommende forelder må være for at reservasjonen skal slå til. Særlig ved stebarnsadopsjoner kan dette være en bekymring. Departementet understreker at også forelder uten foreldreansvar har partsstatus i saken og har krav på forhåndsvarsel og rett til å uttale seg etter forvaltningsloven § 16 første ledd. Departementet er enig med utvalget i at varslingskravet reguleres tilstrekkelig gjennom forvaltningslovens regler. I forslaget til lovtekst er formuleringen «såvidt mulig» erstattet med en henvisning til reglene om forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16. Den eneste høringsinstansen som uttaler seg om spørsmålet, Bufdir, støtter forslaget om at foreldre uten del i foreldreansvaret skal gis rett til å uttale seg om adopsjonssaken etter reglene for forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16.

Dersom barnet som skal adopteres har en forelder i utlandet, kan det være særlig utfordrende å innhente forelderens samtykke eller uttalelse. Utfordringene knytter seg ikke bare til å få kontakt med vedkommende, men også til verifisering av dokumenter. Adopsjonssøker (og barnets andre forelder) hevder for eksempel at vedkommende er død eller har sagt fra seg foreldreansvaret, samtidig som dokumentasjonen på dette er mangelfull eller vanskelig å verifisere. Utredningen i slike saker må nødvendigvis ta noe tid. Sakene må løses konkret, og adopsjonsmyndighetene må fortløpende vurdere om saken er godt nok opplyst til at de kan fatte vedtak. Dersom de vurderer at dokumentasjonen ikke er god nok, må adopsjonssøker oppfordres til å bistå med å innhente tilstrekkelig dokumentasjon. Departementet understreker at ved å innvilge søknad uten samtykke/uttalelse/tilstrekkelig dokumentasjon, risikerer adopsjonsmyndighetene å gi adopsjon mot forelderens vilje og uten at vedkommende får vite om det. Særlig er dette problematisk dersom det ikke kan dokumenteres at vedkommende har sagt fra seg foreldreansvaret for barnet. Problemstillingen er også kommentert i punkt 8.4 om vilkår for stebarnsadopsjoner.

Departementet understreker at søknaden normalt ikke skal innvilges dersom forelderen uten del i foreldreansvaret er imot adopsjon. Dette framgår også av rundskriv Q-1045.¹¹ Adopsjonsmyndighetene må derfor gjøre alle rimelige grep

for å finne forelderen for å avklare dennes syn på adopsjonssøknaden. Det kan imidlertid ikke kreves det samme av adopsjonsmyndighetene ved innhenting av uttalelse fra forelder uten foreldreansvar som ved innhenting av samtykke fra far eller mor med foreldreansvar.

Særlig om adopsjon av barn med ukjent far

Barnets mor har i henhold til barneloven § 21 plikt til å oppgi hvem hun mener kan være far til barnet. Mors opplysningsplikt er imidlertid ikke knyttet til strafferettslige eller økonomiske sanksjoner. Det medfører at barnets mor i realiteten kan velge ikke å opplyse hvem som er eller kan være far til barnet. Etter barneloven § 5 har det offentlige ansvaret for å fastsette barnets foreldreskap. Oppgaven er lagt til Arbeids- og velferdsetaten. Framgangsmåten for saker hvor farskapet ikke blir opplyst av mor, følger av Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv Hovednr. 51 Nr. 1–1 Farskap og medmorskap punkt 5.3. Arbeids- og velferdsetaten skal opplyse barnets mor om barnets rett til å kjenne begge sine foreldre og morens plikt til å oppgi hvem som kan være barnets far.

Det er svært viktig at barnets far får muligheten til å delta i adopsjonssaken, og dermed vurdere om han ønsker å beholde barnet. Europarådskonvensjonen artikkel 16 fastsetter at en eventuell sak om foreldreskap normalt skal være avsluttet før adopsjon kan skje.

Dersom adopsjonsmyndighetene kommer over opplysninger som tilsier at det er usikkert om farskapet faktisk er ukjent, kan dette influere på adopsjonsmyndighetenes avgjørelse i saken. Adopsjonssøker må i så tilfelle informeres om dette. Departementet understreker at det er mer inngripende å innvilge enn å avslå en adopsjonssøknad. Søker kan eventuelt søke på nytt om adopsjon når farskapssaken er henlagt.

6.6.6.4 Vergers uttalerett

Uttaleretten til barnets verger er regulert i adopsjonsloven § 7 første og tredje ledd. Dersom barnet har fått oppnevnt verge fordi begge foreldrene er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet», må vergen således samtykke til adopsjonen. Dersom barnet har oppnevnt verge av andre grunner, har vergen uttalerett. Det legges til grunn at for barn som har oppnevnt verge

fordi foreldrene er døde og ingen har foreldreansvaret for barnet, skal vergen også samtykke til adopsjon (vergemålsloven § 17 andre ledd, jf. barneloven § 30) (se NOU 2014: 9 s. 88). Departementet er enig med utvalget i at dette er en god løsning, og foreslår at dette går fram av lovbestemmelsen. Dersom barnets foreldre er døde, og noen annen enn de som har fått foreldreansvaret etter barneloven § 63 er oppnevnt som verge for barnet, har vergen kun uttalerett. Vergens ansvarsområde etter vergeloven vil da være mindre omfattende, jf. vergemålsloven § 17 første ledd.

Departementet støtter utvalgets forslag om at foreldrenes eventuelle verger skal ha uttalerett i adopsjonssaken. Dersom foreldre som har krav på det, ikke har fått oppnevnt verge, bør adopsjonsmyndighetene sørge for at de får oppnevnt verge særskilt for spørsmålet om adopsjon. Foreldrenes rettssikkerhet vil bli bedre ivaretatt dersom fylkesmannen oppnevner en verge i adopsjonssaken, og det vil skape en ryddig situasjon med tanke på at barnet også skal ha oppnevnt verge.

Departementet ser at det potensielt kan være svært mange som får uttalerett; begge foreldre kan ha verger i tillegg til at barnet har det. I samme sak kan også barnets foreldre ha samtykkerett. Likevel taler gode grunner for en slik løsning. Dette vil på en bedre måte sikre at også forelderens behov og mulige synspunkt i saken kommer fram som vurderingsmoment. Problemstillingen vil trolig komme opp i svært få saker, men dersom en slik sak skulle bli aktuell, bør samtlige verger gis uttalerett for å sikre et forsvarlig vurderingsgrunnlag før adopsjonsmyndighetene fatter vedtak.

Når det gjelder mindreårige foreldres vergers involvering i adopsjonssaken, konkluderer utvalget med at en adopsjon er en så vidtrekkende avgjørelse for mindreårige foreldre at den mindreåriges foreldrenes verger bør involveres.

Både Barneombudet, Bufdir og Redd Barna støtter i utgangspunktet forslaget om at vergen til mindreårig som får barn skal gis rett til å uttale seg før adopsjon, men ønsker en unntaksregel. Høringsinstansene påpeker at det kan være gode grunner til at vedkommende ikke ønsker å involvere sine verger (normalt foreldrene) i adopsjonssaken.

Det følger av barneloven § 30 første ledd at barnets foreldre har rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold innenfor de grensene barneloven §§ 31 til 33 setter. Lovverket gir noen unntak fra foreldres rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet. Ett relevant eksempel er

¹¹ Q-1045 Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon.

abortloven § 4 første ledd som slår fast at dersom pasienten er under 16 år, skal den eller de som har foreldreansvaret eller vergen gis anledning til å uttale seg, med mindre «særlige grunner» taler imot det. Lovens forarbeider nevner noen eksempler på hva som regnes for særlige grunner (Ot.prp. nr. 38 (1974–75) s. 18):

«Slike særlige grunner kan f.eks. tenkes å foreligge der hvor kvinnen er flyttet hjemmefra og forsørger seg selv, hvor hun fordi hun er i en utdannelsessituasjon oppholder seg utenfor hjemstedet, eller hvor det er et alvorlig motsetningsforhold mellom henne og foreldrene og det er grunn til å anta at opplysninger om at hun er gravid og har søkt om svangerskapsavbrudd, vil kunne forverre forholdet. Er kvinnen under 16 år, bør imidlertid som hovedregel en av foreldrene gis anledning til å uttale seg.»

Samtidig som avgjørelse om abort og adopsjon har til felles at de er alvorlige avgjørelser på det personlige området, er det også ulikheter. Abortspørsmålet gjelder avgjørelsen om barnet skal bli til, mens adopsjon gjelder hvilke rettslige bånd barnet skal ha. Tidsdimensjonen er også forskjellig. Abort skjer i den første perioden av svangerskapet, mens adopsjonsspørsmålet først kommer opp etter fullført svangerskap. Foreldrene må også gjennom en refleksjonsperiode på to måneder etter at barnet er født. Adopsjon kan altså først skje etter fødselen, og den gravides foreldre vil derfor normalt være kjent med graviditeten, i motsetning til abort som det er mulig å gjennomføre uten at den gravides foreldre får kjennskap til graviditeten. Abortdiskusjonen er dessuten alene knyttet til kvinnen, mens adopsjon normalt også skal inkludere barnefaren.

Departementet er enig med utvalget i at en adopsjon er en så vidtrekkende avgjørelse for mindreårige foreldre at deres foreldre/verger bør involveres. Departementet har vurdert om det bør innføres en snever unntaksregel slik flere høringsinstanser har foreslått. Som omtalen over viser, kan det tenkes enkelte situasjoner der særlige grunner tilsier at foreldre/vergen ikke bør involveres. Høringsinstansene har blant annet vist til at samtale om graviditeten i seg selv kan skape konflikter. Ved spørsmål om adopsjon vil imidlertid graviditeten være kjent for foreldre/verger i de fleste tilfeller. Departementet mener dessuten at det kan være vanskelig å fastsette kriterier for når en eventuell unntaksregel skal komme til anvendelse. Etter noe tvil foreslår departementet at det ikke gis noen unntaksregel fra bestemmelsen om

at de mindreårige foreldrenes foreldre/verger skal involveres i saken. Departementet understreker at det uansett kun er tale om en rett for vergen til å uttale seg. Det er forelderen/foreldrene som må samtykke til adopsjonen.

6.7 Forbud mot vederlag og annen motytelse

6.7.1 Gjeldende rett

Adopsjonsloven inneholder ingen bestemmelse om forbud mot vederlag ved adopsjon. Eventuelle ytelser er likevel et sentralt moment under den skjønnsmessige vurderingen av om adopsjon skal innvilges. Tematikken har i første rekke vært aktuell i saker om internasjonal adopsjon utenom organisasjon. Hensynet til barnet kan tilsi adopsjon selv om det er ytt vederlag ved adopsjonen, særlig dersom barnet over lengre tid har hatt adopsjonssøkerne som omsorgspersoner.

6.7.2 Internasjonale forpliktelser

FNs barnekonvensjon inneholder et forbud mot all utnytting, salg og handel med barn, se artikkel 35 og 36. Det er også gitt en valgfri protokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. Også denne inneholder bestemmelser av betydning for vederlag ved adopsjon. Artikkel 3 nr. 1 bokstav a) (ii) slår fast at

«å medvirke på utilbørlig måte, som mellomledd, for å innhente samtykke til adopsjon av et barn i strid med gjeldende internasjonale rettslige instrumenter om adopsjon»

regnes som salg av barn i konvensjonens forstand. Partene påbys å forby dette, samt og sørge for at slike handlinger omfattes av landets straffelovgivning.

Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 bokstav c) nr. 3 fastsetter uttrykkelig at eventuelle samtykker fra personer, institusjoner og myndigheter til adopsjon må være avgitt uten kompensasjon.

Videre følger det av artikkel 4 bokstav d) nr. 4 at også barnets samtykke må være avgitt uten betaling eller annen kompensasjon.

Også Europarådskonvensjonen artikkel 17 fastsetter et forbud mot vederlag i adopsjonssaker:

«Ingen skal ha urettmessig økonomisk eller annen vinning av virksomhet forbundet med adopsjon av barn.»

Forbudet er av mer generell karakter enn det i Haagkonvensjonen, og gjelder all aktivitet i forbindelse med adopsjon.

6.7.3 Nordiske lands rett

Samtlige av de øvrige nordiske adopsjonslovgivningene inneholder et forbud mot vederlag for adopsjon. Det siteres fra dansk adopsjonslov § 15:

«Adoption kan ikke meddeles, hvis nogen, der skal afgive samtykke til adoptionen, yder eller modtager vederlag eller nogen anden form for modydelse, herunder betaling for tabt arbejdsfortjeneste. Statsforvaltningen kan afkræve enhver, der har kendskab til forholdene, alle oplysninger til brug ved afklaringen af, om der er ydet eller modtaget vederlag m.v. som nævnt i 1. pkt.»

Den danske adopsjonsloven skiller seg ut ved også å inneholde en bestemmelse om surrogatmorskap. Loven slår fast at surrogat-avtaler ikke kan inkludere vederlagselementer. Bestemmelsen i § 33 fastsetter:

«Hjælp må ikke ydes eller modtages med henblik på at opnå forbindelse mellem en kvinde og en anden, der ønsker, at kvinden skal føde et barn til denne.

Stk. 2. Annoncering må ikke foretages med henblik på at opnå en forbindelse, som nævnt i stk. 1.»

6.7.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Hove-utvalget mente at lovgivningen bør inneholde et forbud mot vederlag i adopsjonssaker (NOU 2009: 21 s. 80). Adopsjonslovutvalget støtter dette synet. Adopsjonslovutvalget ser at det i noen tilfeller kan oppstå avgrensingsproblemer for hva som skal regnes som vederlag i lovens forstand, men mener at dette ikke står i veien for å lovfeste forbudet.

Utvalget viser til at forbud mot vederlag for adopsjon allerede følger av Norges internasjonale forpliktelser, og at en lovfesting av forbudet i adopsjonsloven vil gjøre norsk rett i bedre overensstemmelse med FNs barnekonvensjon, Haagkonvensjonen og Europarådskonvensjonen. Ved å lovfeste forbudet mot vederlag for å påvirke en person som skal samtykke eller uttale seg til adopsjonen, synliggjøres norske myndigheters holdninger til menneskehandel, kjøp og salg med barn. Forbudet mot vederlag gjelder også ytelser til barn som

skal uttale seg eller samtykke til egen adopsjon. For eksempel vil et løfte om belønning til et barn dersom det samtykker til å bli adoptert, omfattes av forbudet.

6.7.5 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser uttalte seg om forslaget: *Advokatforeningen*, *Adopsjonsforum*, *Adopterte – Foreningen for adopterte i Norge*, *Bufdir*, *Fellesorganisasjonen*, *InorAdopt*, *Kirkerådet* og *Verdens Barn*. Alle støtter forslaget.

Advokatforeningen uttaler at lovgivningen bør inneholde et klart forbud mot vederlag i adopsjonssaker. *Advokatforeningen* er videre enig i at dette forbudet må gjelde både for nasjonal og internasjonal adopsjon «slik at en forebygger risiko for menneskehandel».

6.7.6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet følger opp utvalgets forslag om lovfesting av forbud mot vederlag. Slik lovfesting vil gjøre norsk rett i bedre overensstemmelse med FNs barnekonvensjon, Haagkonvensjonen og Europarådskonvensjonen. Ved å lovfeste forbudet mot vederlag synliggjøres norske myndigheters holdninger til menneskehandel, kjøp og salg av barn og bidrar til å sikre en trygg gjennomføring av adopsjon.

Departementet foreslår at regelen skal være en del av de generelle bestemmelsene i adopsjonsloven, og at det skal gå fram av loven at forbudet gjelder både ved nasjonal og internasjonal adopsjon.

Departementet støtter utvalgets forslag om at forbudet skal utformes med utgangspunkt i Haagkonvensjonen, og at det derfor knyttes til samtykket i den enkelte adopsjonssak. Kjernen er forbud mot å påvirke et samtykke til adopsjon ved økonomiske ytelser eller andre fordeler. Dersom adopsjonsmyndighetene mener at det er gitt vederlag, annen ytelse, eller løfte om det til personer som skal samtykke til adopsjonen, er ikke samtykket bindende. Departementet foreslår at det kun er et løfte om eller å gi vederlag som forbys, slik at barn som eventuelt mottar vederlag ikke rammes.

Vederlag gir gjerne assosiasjoner til formuesgode, men også andre fordeler enn rene penger faller inn under forbudet. Et samtykke til adopsjon kan ikke være gitt under forutsetning av at den som samtykker skal motta eksempelvis materielle goder, feriereiser, tjenester eller lignende. Forbudet skal ramme alle former for fordeler.

Hva som er lovlig vederlag og motytelse må avgjøres på bakgrunn av Haagkonvensjonens bestemmelser. Forbudet mot vederlag skal ikke ramme krav om utgiftsdekning fra opprinnelseslandets myndigheter. Standardisert og enhetlig utgiftsdekning til sentrale myndigheter/adopsjonsorganisasjoner faller utenfor forbudet. Et eksempel på dette kan være krav fra sentralmyndigheter i opprinnelsesland om betaling av standardiserte beløp for internasjonal adopsjon. For å synliggjøre at forbudet ikke er ment å ramme ren utgiftsdekning, foreslår departementet at vederlaget eller motytelsen må være gitt i den hensikt å påvirke en person som skal samtykke til adopsjon. Ut fra ordlyden i den foreslåtte lovteksten vil forbudet omfatte alle som skal uttale seg om søknaden. Det er normalt flere personer som skal uttale seg i en adopsjonssak, for eksempel ansatte i barnevernet, søkernes fastlege og liknende.

Utvalget mener at særlige utfordringer kan oppstå i saker om surrogati. Mange av surrogatiavtalene som inngås i utlandet er kommersielle, hvor surrogatmoren får vederlag for å bære fram barnet og gi samtykke til overføring av foreldreskapet etter fødselen, eventuelt med sikte på adopsjon. Utkastet til § 11 vil ramme vederlag som er gitt spesifikt knyttet til et eventuelt samtykke til adopsjon. Dersom en surrogatmor ønsker å gå fra avtalen for så å bli tilbudt en ytterligere kompen-

sasjon for å samtykke til adopsjon eller uttale seg positivt til adopsjonssøknaden, vil dette rammes av forbudet.

Et hovedformål med en surrogatkontrakt er å avskjære alle rettigheter til barnet for surrogatmor og hennes eventuelle ektemann. Forslaget om forbud mot vederlag i adopsjonssaker innebærer ikke noe forbud mot kommersielle surrogatiarrangementer i utlandet som sådan, og vederlag som er gitt i forbindelse med en surrogatkontrakt antas ikke alene å innebære et hinder for adopsjon. Vurderingen av dette må samtidig bero på omstendighetene i det enkelte tilfellet.

Et generelt forbud mot vederlag vil løfte fram og synliggjøre hvordan norske myndigheter ser på menneskehandel, kjøp og salg av barn og bidra til oppfyllelse av Norges internasjonale forpliktelser.

Det vises til lovutkastet § 11.

De som tar imot vederlag eller annen ytelse i forbindelse med adopsjonssøknaden, vil kunne omfattes av korrupsjonsbestemmelsen i straffeloven § 387. Utvalget har i første rekke ment å ramme personer som skal uttale seg i adopsjons-saken etter lovutkastet §§ 9 og 10.

De ytterligere konsekvensene av eventuelle brudd på vederlagsforbudet er nærmere drøftet i kapittel 25 om straff ved brudd på adopsjonslovens bestemmelser.

7 Vilkår for adopsjon av spedbarn ved nasjonal adopsjon

7.1 Oppsummering

Foreldre som bor i Norge kan samtykke til at spedbarnet deres adopteres bort. Fra å være en utbredt adopsjonstype i Norge i etterkrigstiden, gjennomføres det nå mellom 1 og 6 slike adopsjoner årlig, selv om antallet kan variere.

Denne adopsjonstypen, nasjonal spedbarnsadopsjon, er bare aktuell den første tiden etter fødsel.

Departementet foreslår at foreldrene skal ha gitt fra seg den faktiske omsorgen for barnet ved fødselen skal være et vilkår for å behandle saken som en nasjonal spedbarnsadopsjon. I tillegg kommer vilkåret om samtykke fra foreldrene etter en refleksjonsperiode på 2 måneder, se nærmere om samtykke i punkt 6.6.

7.2 Gjeldende rett

Nasjonal adopsjon av spedbarn betegnes gjerne som adopsjon av spedbarn «frigitt» til slik adopsjon. Denne adopsjonstypen har mange likhetstrekk med internasjonal adopsjon. Det er for eksempel barnets foreldre som har frigitt barnet for adopsjon og slik igangsatt prosessen, og det foreligger ikke en forutgående relasjon mellom søker og barnet når det velges adoptivforeldre til barnet. Saksgangen ved nasjonal spedbarnsadopsjon er regulert i forskrift med hjemmel i adopsjonsloven § 16 c.¹ Det følger av bestemmelsen at departementet oppnevner et utvalg for adopsjonsformidling av barn bosatt i riket. Faglig utvalg for adopsjonssaker har ansvar for å velge familie til de barna som adopteres bort etter reglene om spedbarnsadopsjon. Biologiske foreldre kan ha ønsker om adoptivforeldre eller adoptivhjem for barnet. Slike ønsker skal tillegges vekt så langt det er forenelig med hensynet til barnets beste. Barnets beste er uansett avgjørende.

¹ Departementet har med hjemmel i bestemmelsen gitt forskrift 30. november 1999 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon og oppnevnt faglig utvalg for adopsjonssaker.

Videre fastsetter bestemmelsen at det faglige utvalget for adopsjonssaker ved utvelgelse av foreldre skal legge vekt på retningslinjene som gjelder for internasjonal adopsjon. Langt på vei stilles samme krav til adopsjonssøkerne ved nasjonal spedbarnsadopsjon som ved internasjonal adopsjon, se nærmere om dette i kapittel 13.

7.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Samme krav til søkere ved nasjonal spedbarnsadopsjon og internasjonal adopsjon

Utvalget behandler disse problemstillingene i NOU 2014: 9 kapittel 7 (s. 101–103).

Når det gjelder vilkårene for nasjonal spedbarnsadopsjon, foreslo Hove-utvalget at vilkårene i utgangspunktet bør være de samme som ved internasjonal adopsjon av ukjent barn (NOU 2009: 21 s. 113).

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget og foreslår at søkere til nasjonal spedbarnsadopsjon må oppfylle samme krav som søkere til internasjonal adopsjon. Unntaket er krav om adopsjonsforberedende kurs, jf. utredningens kapittel 24. Utvalget foreslår at kravene skal framgå av forskrift med hjemmel i lovutkast til § 4 om grunnleggende krav til adopsjonssøkerne. Hjemmelen for vilkårene vil dermed ikke framgå av bestemmelsen som gjelder nasjonale spedbarnsadopsjoner, men av bestemmelsen som hjemler departementets generelle adgang til å forskriftsfeste forskjellige krav til søkere av forskjellige adopsjonstyper.

Ved nasjonal spedbarnsadopsjon skal norske adopsjonsmyndigheter velge adoptivforeldre til barnet som passer sammen med barnet eller «matche» barnet sammen med adopsjonssøkerne. På den måten skiller nasjonal spedbarnsadopsjon seg fra internasjonal adopsjon.

Nærmere om skillet mellom nasjonal spedbarnsadopsjon og fosterbarnsadopsjon

Skillet mellom adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon og adopsjon av fosterbarn er

krevenne, jf. punkt 9.4. Etter utvalgets mening er det derfor nødvendig at adopsjonsloven trekker opp et skille mellom når en adopsjon skal regnes som en nasjonal spedbarnsadopsjon, og når situasjonen må reguleres gjennom barnevernloven.

Ikke alle spørsmål knyttet til skillet mellom barn som er frigitt til nasjonal adopsjon og fosterbarn løses ved å knytte sakstypen opp til om foreldrene har tatt hånd om barnet sitt selv før de har tatt kontakt med adopsjonsmyndighetene eller ikke. Det vil være saker foreldrene på et tidlig stadium ønsker adopsjon, men hvor forhold i saken eller ved foreldrenes livsførsel gjør at adopsjonsmyndighetene vurderer at saken bør behandles etter barnevernlovens regler. I slike tilfeller må adopsjonsmyndighetene føre saken over til barnevernet.

Videre kan det ta tid etter tomånedersfristen i adopsjonsloven § 7 andre ledd før foreldrene bestemmer seg for å samtykke til adopsjon. I seg selv trenger ikke slik usikkerhet tilsi at saken bør overføres til barneverntjenesten, men etter en tid vil det måtte bli utfallet i saken. Utvalget mener at en sak hvor foreldrene har frigitt barnet til nasjonal spedbarnsadopsjon ikke bør strekke seg over tre måneder etter fødselen. Utvalget velger imidlertid ikke å foreslå å lovfeste regelen, fordi det her kan tenkes konkrete forhold som gjør at saken bør behandles som nasjonal spedbarnsadopsjon, selv om det formelle samtykket blir gitt senere enn tre måneder.

For at en adopsjonssak skal kunne behandles etter reglene for nasjonal spedbarnsadopsjon, må barnets foreldre samtykke til adopsjon.²

7.4 Høringsinstansenes syn

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter forslaget om at foreldrene må ha oppgitt den faktiske omsorgen for barnet ved fødselen for å omfattes av regelen om nasjonal spedbarnsadopsjon. *Advokatforeningen* har ingen merknader.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker antar at forslaget medfører behov for å endre § 53 (barnevernloven § 4-20) utover forslaget. Fylkesnemndene behandler etter barnevernloven kun adopsjon der fylkesnemnda har fattet vedtak om å frata foreldrene foreldreansvaret.

7.5 Departementets vurderinger og forslag

Departementet støtter utvalgets forslag om at det skal gjelde samme vilkår for nasjonal spedbarnsadopsjon som for internasjonale adopsjoner, og at kravene skal framgå av forskrift om krav til søkere, jf. lovforslaget § 5, se om forskriftshjemmelen i kapittel 6.4.6.4. Departementet støtter at kravene skal være de samme for begge adopsjonstyper, med unntak av at adopsjonsforberedende kurs ikke kreves ved nasjonal spedbarnsadopsjon. I dag er det heller ikke krav om adopsjonsforberedende kurs forut for nasjonal spedbarnsadopsjon.

Ved nasjonal spedbarnsadopsjon skal norske adopsjonsmyndigheter som nevnt finne adoptivforeldre til barnet, eller «matche» barnet med adopsjonssøkerne. Dermed skiller nasjonal spedbarnsadopsjon seg fra internasjonal adopsjon. Ved nasjonal spedbarnsadopsjon vil barnet som hovedregel være relativt nyfødt. Ved slik adopsjon må det antas at adopsjonsmyndighetene har et godt grunnlag for å avgjøre hvilke adopsjonssøkere som best kan ivareta det konkrete barnets omsorgsbehov, fordi både barnet og alle opplysninger om det og dets fortid vil være tilgjengelig for adopsjonsmyndighetene.

Skillet mellom nasjonal spedbarnsadopsjon og adopsjon av fosterbarn

Utvalget mener at det er nødvendig at adopsjonsloven trekker opp et skille mellom når en adopsjon skal regnes som en nasjonal spedbarnsadopsjon, og når situasjonen må reguleres gjennom barnevernloven. Utvalget mener skillet bør knyttes til tidspunktet for når foreldrene frigir barnet til adopsjon. Det er kun spedbarn som ikke har bodd med sine foreldre som kan frigis for nasjonal spedbarnsadopsjon.

Departementet støtter utvalgets synspunkter og foreslår at det skal komme tydelig fram av adopsjonsloven at dersom et barn skal adopteres som spedbarn ved nasjonal adopsjon, kan ikke foreldrene selv ha overtatt den faktiske omsorgen for barnet etter fødselen, for så å ta kontakt med adopsjonsmyndighetene. Dersom foreldrene har hatt barnet hos seg fra fødselen, vil dette skape stor usikkerhet i forhold til senere spørsmål om adopsjon. Departementet foreslår at det går fram av adopsjonsloven § 14 andre ledd at foreldre som ønsker å bortadoptere spedbarnet ved nasjonal spedbarnsadopsjon, må ha oppgitt den faktiske omsorgen for barnet i forbindelse med fødselen. Mor er vanligvis sammen med barnet på syke-

² Jf. § 1 i forskrift av 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldrene samtykker til adopsjon.

huset noen dager etter fødselen. Hun kan besøke barnet i beredskapshjemmet/institusjonen hvor barnet er plassert fram til samtykke til adopsjonen gis. Dersom foreldrene ønsker at barnet skal adopteres, skal barnet like etter fødselen bli overført til et beredskapshjem i påvente av adopsjonsmyndighetens valg av adoptivforeldre. Barnet vil oppholde seg der fram til 2-månedersfristen er utgått og foreldrene kan samtykke til adopsjon. I praksis velges det ikke adoptivforeldre til barnet før foreldrene har samtykket til adopsjonen.

Men ikke alle forhold knyttet til skillet mellom barn som skal adopteres bort ved nasjonal spedbarnsadopsjon og fosterbarn kan løses ved å knytte sakstypen til om foreldrene har tatt hånd om barnet sitt selv før de har tatt kontakt med adopsjonsmyndigheten eller ikke.

Utvalget mener at en sak der foreldrene har frigitt barnet til nasjonal adopsjon ikke bør strekke seg ut over 3 måneder etter fødselen, men foreslår ikke lovfesting. Departementet støtter utvalgets vurdering. Det kan her tenkes konkrete forhold som gjør at saken bør behandles som nasjonal spedbarnsadopsjon selv om det formelle samtykket blir gitt senere enn 3 måneder etter fødselen. For eksempel kan foreldrene være midlertidig uten samtykkekompetanse på grunn av psykisk sykdom eller de kan være vanskelig å lokalisere. I tillegg vil barnets situasjon måtte vur-

deres konkret. Dersom barnet er plassert hos sin tiltenkte adoptivfamilie og et samtykke er nært forestående, vil det være til barnets beste at saken blir behandlet som en nasjonal spedbarnsadopsjon. Dette gir barnet en mulighet til å bli raskere adoptert enn dersom saken endres til en sak for barnevernet.

For at en adopsjonssak skal kunne behandles etter reglene for nasjonal spedbarnsadopsjon, må barnets foreldre samtykke til adopsjonen. Ved nasjonal spedbarnsadopsjon må altså barnets foreldre være kjente for myndighetene. At barnets foreldre ikke skulle være kjente er mer en teoretisk enn praktisk problemstilling i dag, men utvalget har fått opplyst at det også i nyere tid har forekommet tilfeller i Danmark hvor ukjente spedbarn er funnet. Dersom lignende tilfeller oppstår i Norge, vil nok disse barna komme inn under ordningen for fosterbarn, se barnevernloven § 4-6 første ledd, jf. § 4-4 andre ledd. Dersom det senere skulle bli aktuelt at barnets fosterforeldre adopterer barnet, vil barnet bli adoptert etter gjeldende regler for fosterbarnsadopsjon og ikke etter særreguleringen av nasjonal spedbarnsadopsjon.

Det vises til lovutkastet § 14 første ledd.

Saksbehandlingen ved nasjonal adopsjon, herunder nasjonal spedbarnsadopsjon, blir behandlet i proposisjonens kapittel 18.

8 Vilkår for adopsjon av stebarn

8.1 Oppsummering

Stebarnsadopsjon innebærer at barnet blir adoptert av ektefellen eller samboeren til en av barnets foreldre. Adopsjonstypen er særpreget ved at barnet bare får én ny adoptivforelder og samtidig beholder de rettslige båndene til den andre av foreldrene. Den typiske søknaden om stebarnsadopsjon vil komme fra en stefar som er gift med barnets mor, og som har vært en farsfigur for barnet. Imidlertid er det store variasjoner i familieforholdene i søknader om stebarnsadopsjon.

Departementet foreslår en egen lovbestemmelse om stebarnsadopsjon. Som i dag åpnes det for at den ene ektefellen kan adoptere den andre ektefellens barn hvis den andre ektefellen samtykker. Det samme gjelder for samboere. Departementet foreslår at den som søker om å få adoptere ektefellens barn, skal ha oppfostret barnet i minst 5 år og skal ønske å oppfostre barnet videre. Når særlige grunner taler for det, kan det gjøres unntak fra kravet om oppfostringstid.

Dagens regler, som i visse tilfeller åpner for å adoptere tidligere stebarn etter skilsmisse eller samlivsbrudd fra tidligere ektefelle eller samboer, blir videreført. Det samme gjelder muligheten for stebarnsadopsjon etter ektefellens eller samboeres død. Departementet foreslår at det også åpnes for slik stebarnsadopsjon der det er to foreldreskap for barnet, men det legges til grunn at det sjelden vil være aktuelt. Med to foreldreskap menes at barnet har to juridiske foreldre.

8.2 Gjeldende rett

Adopsjonsbevilling kan bare gis når det kan antas at adopsjonen vil være til barnets beste, jf. adopsjonsloven § 2 første ledd første punktum. Det kreves i tillegg at den som søker om å adoptere enten ønsker å oppfostre barnet eller har oppfostret det, eller at det foreligger en annen særlig grunn til adopsjonen.

Adgangen til stebarnsadopsjon er nedfelt i adopsjonsloven § 5 b. Tidligere var ordningen forbeholdt ektefeller og registrerte partnere, men

ved lovendring i 2014 ble bestemmelsen utvidet til også å gjelde samboere. Adopsjonsloven § 5 a fikk da samtidig en legaldefinisjon av samboere («to personer som bor sammen i et stabilt og ekteskapslignende forhold»). Det ble samtidig åpnet for stebarnsadopsjon etter samlivsbrudd og dødsfall, der det er etablert ett foreldreskap for barnet.

Adopsjonsmyndighetene har ført en relativt streng praksis for innvilgelse av søknad om stebarnsadopsjoner basert på det biologiske prinsipp (Hognestad og Steenberg (2000) s. 174):

«Det er et alminnelig akseptert synspunkt at det er det beste for barnet å ha mest mulig tilknytning til og kontakt med sine biologiske foreldre. Denne tilknytningen bør bare brytes der tungtveiende grunner av hensyn til barnet taler for det.»

Ved stebarnsadopsjon får adoptivbarnet samme rettsstilling overfor ektefellene, de registrerte partnerne eller samboerne som om det var deres felles barn, jf. adopsjonsloven § 13 andre ledd.

Rettsvirkningen av stebarnsadopsjoner skiller seg dermed fra andre typer adopsjoner. Barnet beholder den rettslige tilknytningen til søkers ektefelle/registrerte partner/samboer samtidig som adopsjonen etablerer en rettslig tilknytning til steforelder, altså søker. Tilsvarende rettslig tilknytning til barnets andre opprinnelige forelder brytes. Dersom barnet har søsken i familien det adopteres fra, vil de rettslige båndene til disse søsknene også brytes (dersom de opprinnelig var helsøsken vil de bli halvsøsken). Regelen i lovens § 5 b første og andre ledd om at ektefeller/samboere og registrerte partner kan adoptere den andres barn er et unntak fra lovens § 5 om at ektefeller/samboere/registrerte partnere kun kan adoptere sammen.

Adopsjonsloven åpner for stebarnsadopsjon også dersom ekteskapet, partnerskapet eller samboerskapet mellom barnets forelder og steforelder er avsluttet ved skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall¹. I tillegg til at de generelle vilkårene for

¹ Se gjeldende adopsjonslov § 5 b tredje og fjerde ledd.

adopsjon må være oppfylt, må det kun være etablert ett foreldreskap for barnet. Stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd og dødsfall kan være aktuelt i tilfeller der et par har benyttet ukjent donor i utlandet. Videre vil det være aktuelt i tilfeller der farskap ikke er fastsatt, og en enslig mor gifter seg eller blir samboer, og hun senere dør. Adgangen til å stebarnsadoptere etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall omfatter ikke saker der et barn er født av surrogatmor i utlandet og det allerede er etablert to foreldreskap for barnet; juridisk far og surrogatmor.

Ved stebarnsadopsjon etter skilsmisse/samlivsbrudd må tidligere ektefelle, registrerte partner eller samboer samtykke til adopsjonen. Ved stebarnsadopsjon etter dødsfall er samtykke naturlig nok utelukket, men dersom avdødes syn er dokumentert vil det være et moment ved vurderingen av barnets beste, jf. rundskriv Q-1045² punkt 7.1.2.2 s.17. Det er ellers de samme vilkårene som må være oppfylt ved stebarnsadopsjon etter skilsmisse/samlivsbrudd og dødsfall som ved andre typer adopsjoner.

Dersom barnets forelder er død og tidligere steforelder har ny ektefelle eller samboer, kan en stebarnsadopsjon være til barnets beste. Et nytt forhold vil likevel være et relevant moment i vurderingen av om adopsjonen vil være til barnets beste.

Bakgrunnen for lovendringen var at det i visse situasjoner vil være til barnets beste å bli adoptert av steforelder, selv om forholdet mellom opprinnelig forelder og steforelder er opphørt. Tidligere var adopsjon som enslig eneste mulighet, og rettsvirkningen ble da at barnet mistet sin juridiske tilknytning til begge sine opprinnelige foreldre og/eller deres familie og slekt, jf. gjeldende adopsjonslov § 13. Dette er som regel ikke en god løsning for barnet. I tillegg kan en adgang til å stebarnsadoptere også etter samlivsbrudd/skilsmisse eller dødsfall sikre at barnet får en varig, stabil tilknytning til sin steforelder, jf. Prop. 171 L (2012–2013) s. 48.

Departementets retningslinjer

Departementets rundskriv Q-1045 behandler momenter som kan være relevante for skjønnsutø-

velsen ved stebarnsadopsjon. I rundskrivet framgår det at en søknad om stebarnsadopsjon skal vurderes konkret. Det kan derfor bare sies noe generelt om hva som normalt skal vektlegges ved avgjørelsen. Ingen av momentene representerer absolutte vilkår, men kan inngå i den skjønsmessige helhetsvurderingen av om adopsjonsbevilling skal gis og hva som er til barnets beste, jf. adopsjonsloven § 2. Nedenfor følger en gjennomgang av momenter som følger av departementets retningslinjer.

Barnets syn på adopsjonen

Barnets syn på adopsjonssøknaden må være innhentet, jf. adopsjonsloven § 6 første ledd. Hvis barnet har fylt 12 år, skal det samtykke til adopsjonen, jf. adopsjonsloven § 6 andre ledd. Videre følger det av § 6 første ledd at et barn som har 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 om adopsjonsbevilling skal gis. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Det vises ellers til punkt 6.5 der barnets deltakelse og samtykke blir behandlet.

Forelder uten foreldreansvar

Stebarnsadopsjon er utelukket med mindre forelder med foreldreansvar samtykker til adopsjon, se § 7 første ledd. Ifølge retningslinjene skal også synspunktene til foreldre uten foreldreansvar ha stor betydning (rundskriv Q-1045 s. 18):

«Adopsjon bør i alminnelighet heller ikke gis hvis den ene av forelderen uten del i foreldreansvaret i sin uttalelse går imot dette. Departementet legger blant annet vekt på at et viktig hensyn bak barnelovens regler nettopp er å tilrettelegge for mest mulig tilknytning og kontakt mellom barnet og dets biologiske foreldre. Et slikt alminnelig utgangspunkt tilsier at tilknytningen til biologisk forelder bare bør kunne brytes ved stebarnsadopsjon, dersom det er klart bedre for barnet å bli adoptert av søker enn å beholde kontakten med biologisk far eller mor. Dette kan for eksempel være tilfellet der det sannsynliggjøres at barnet har et sterkt behov for rettslig familietilhørighet med steforelder og eventuelle halvsøsken, og at det vil ha liten hensikt eller verdi å oppnå eller opprettholde kontakt med biologisk forelder.»

² Rundskriv Q-1045 Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon. Retningslinjer gitt av Barne- og familiedepartementet desember 2002, revidert i mars 2016.

Kontakt med den andre forelderen

I retningslinjene framheves viktigheten av om det har vært kontakt mellom den opprinnelige forelderen og barnet: «Det er ikke alene tilstrekkelig at forelderen tilsynelatende har vist manglende interesse for barnet gjennom lengre tid, ved ikke å utøve samværsrett eller på annen måte ha tatt kontakt med barnet. Det skal legges vekt på hva som er årsaken til at barnet ikke har eller har hatt lite kontakt med forelderen», jf. rundskriv Q-1045 s. 18.

Forholdets stabilitet

Myndighetene må, så langt det er mulig, ha klargjort at forholdet mellom søker og ektefelle, registrert partner eller samboer er stabilt. Momenter som kan ha betydning for vurderingen av stabilitet kan eksempelvis være forholdet og ekteskapets/samboerskapets varighet, om paret har felles barn, partenes tidligere samboerforhold og ekteskap, om paret har inngått samboerkontrakt, om paret har kjøpt felles bolig, om paret har felles økonomi/felles husholdning og om paret har opprettet gjensidig testament mv. Det avgjørende for vurderingen vil alltid være om adopsjonen samlet sett vil bli til barnets beste, jf. rundskriv Q-1045 s. 18.

Konflikt mellom de opprinnelige foreldrene

Et moment som taler imot stebarnsadopsjon er saker hvor det må legges til grunn at det er et motsetningsforhold mellom barnets foreldre, for eksempel med bakgrunn i uenighet om hvordan de skal løse spørsmål som gjelder omsorgen for og samvær med barnet. Her bør det utvises forsiktighet med å innvilge søknaden. Det bør videre utvises varsomhet med å gjennomføre en adopsjon der adopsjonen vil innebære at båndene mellom biologiske søsken blir brutt, jf. rundskriv Q-1045 s. 18–19.

Hvis den andre forelderen er død

Dersom opprinnelig forelder er død eller forsvunnet, må det vurderes om og eventuelt hvilken kontakt barnet har til den biologiske forelderens øvrige slekt. Det må vurderes om tilhørighet til øvrig familie fortsatt vil være verdifullt for barnet, jf. rundskriv Q-1045 s. 19.

Stebarnsadopsjon normalt ikke nødvendig for å sikre barnets omsorgssituasjon

Det framgår av rundskrivet at i de fleste tilfeller er ikke adopsjon nødvendig for å sikre barnet et godt og harmonisk hjem sammen med opprinnelig forelder og steforelder, og at det derfor normalt sett ikke vil medføre noen ulempe for barnet at adopsjonen utsettes til det blir over 12 år og selv skal samtykke.

8.3 Andre nordiske lands rett

De øvrige nordiske lands rett åpner for stebarnsadopsjon, se den danske adopsjonsloven § 5 a, den finske adopsjonsloven § 8, den svenske föräldrabalken kapittel 4 § 3 og den islandske adopsjonsloven artikkel 2 andre ledd. Ingen av landene stiller uttrykkelige krav om minimum oppfostringstid.

Det er bare dansk og finsk adopsjonslov som i dag åpner for at stebarnsadopsjon kan gjennomføres etter at forholdet mellom opprinnelig forelder og steforelder er opphørt. I den finske adopsjonsloven framgår adgangen forutsetningsvis av § 18 andre ledd, som sier at dersom en ektefelle adopterer sin ektefelles barn under ekteskapet eller etter at ekteskapet er oppløst på grunn av den andre ektefellens død, skal barnet likevel anses som ektefellenes felles barn. Den danske adopsjonsloven går lenger og åpner for stebarnsadopsjon både etter skilsmisse og død. Dersom forholdet har opphørt ved skilsmisse, må imidlertid stebarnet ha nådd myndighetsalder for at adopsjons-søknaden kan innvilges, jf. den danske adopsjonsloven § 5 a andre ledd.

8.4 Vilkår for stebarnsadopsjon

8.4.1 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget går i hovedsak inn for å videreføre dagens regler om stebarnsadopsjon. Utvalget viser til at adopsjonsmyndighetene i praksis har lagt listen høyt for innvilgelse av søknader om stebarnsadopsjon. Utvalget mener at praksis bør bygge på den samme grunnholdningen. Adopsjonsmyndighetene må både ta stilling til hva som er best for barnet under de eksisterende forholdene, og vurdere et framtidsperspektiv. Adopsjon har vidtrekkende konsekvenser, og kan ikke reverseres selv om partene selv skulle ønske det.

Adopsjonslovutvalget foreslår at det skal være en forutsetning for adopsjonen av mindreårige at

søkeren ønsker å oppfostre barnet i framtida. Dette er i dag et alternativt vilkår, jf. adopsjonsloven § 2, «ønsker å oppfostre barnet», for ordinære stebarnsadopsjoner. Et ønske om framtidig oppfostring bør etter utvalgets oppfatning ikke lengre være tilstrekkelig for å innvilge stebarnsadopsjon.

Videre skal det være en forutsetning at søkeren har oppfostret barnet. Utvalget foreslår å lovfeste et krav på minst 5 års oppfostringstid for at vilkåret «har oppfostret» barnet skal være oppfylt i stebarnsadopsjonssaker.

Hove-utvalget foreslo også i sin utredning at det minst bør kreves en oppfostringstid på 5 år for at stebarnsadopsjon skal kunne innvilges (NOU 2009: 21 s. 122).

Få høringsinstanser uttalte seg om forslaget den gang. Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH) mente at Hove-utvalget stiller strengere krav til antall år med oppfostring enn det som ofte vil være til det beste for barnet, særlig siden utvalget legger vekt på å stille klare formelle krav med liten eller ingen unntaksadgang.³ Bufetat region Midt-Norge mente på sin side at det var positivt at kravet om oppfostringstid tydeliggjøres og objektiviseres da dette vil bidra til å fremme likebehandling og forutberegnelighet. I tillegg poengterte region Midt-Norge at forslaget om minste oppfostringstid var i tråd med regionens praksis.⁴

Ifølge adopsjonslovutvalget vil et krav om 5 års oppfostringstid totalt sett føre til at adopsjonsmyndighetene har et bedre vurderingsgrunnlag for å avgjøre om stebarnsadopsjonen er til barnets beste.

Videre har forslaget allerede vært på høring og fått gode tilbakemeldinger fra adopsjonsmyndighetene selv.⁵ Praksis i stebarnsadopsjonssaker synes allerede å ligge på rundt 5 år og en slik lovfesting vil ifølge utvalget ikke føre til store endringer i praksis, men sikre likebehandling.

Utvalget foreslår at de momentene som i dag i praksis er sentrale vurderingstemaer ved behandling av søknad om stebarnsadopsjon, blir lovfestet som momenter adopsjonsmyndighetene skal vektlegge særlig ved avgjørelsen.

Utvalget viser til at vurderingen av om innvilgelse av stebarnsadopsjon er til barnets beste er svært skjønnsmessig.

Utvalget viser til at de konkrete momentene som normalt får avgjørende betydning for utfallet i stebarnsadopsjonssaker, og som framgår av departementets retningslinjer Q-1045, er så gjennomarbeidet og godt begrunnet at de bør lovfestes. Momentene som foreslås lovfestet er:

- barnets mening
- foreldrenes mening
- barnets tilknytning til søkeren
- barnets kontakt med forelderen det søkes adoptert fra
- eventuell konflikt mellom barnets opprinnelige foreldre
- varigheten av forholdet mellom søkeren og barnets forelder

Utvalget foreslår også at det skal framgå tydelig at listen over momenter ikke er uttømmende. Det kan tenkes at hensyn som ikke er nevnt i lovteksten vil kunne få betydning for utfallet.

Ved utarbeidelsen av lovutkastet har adopsjonslovutvalget tatt utgangspunkt i retningslinjene som oppstilles for stebarnsadopsjonssaker i rundskriv Q-1045, se departementets gjennomgang ovenfor i punkt 8.2. Utvalget foreslår at terskelen for adopsjon av stebarn skal være den samme som nå, og at momentene som tidligere kun har framgått av rundskrivet skal forstås og vektas som tidligere. Utvalget mener imidlertid at dagens praksis med å avvente søknad om stebarnsadopsjon til barnet er fylt 12 år, bør vurderes på nytt.

I retningslinjene slår departementet fast at det som regel ikke vil være noen ulempe for barnet at adopsjonen utsettes til barnet blir over 12 år, og selv skal samtykke til adopsjonen.⁶ Hove-utvalget støttet dagens praksis med å avvente søknaden til barnet er fylt 12 år.⁷ I lys av at adopsjonslovutvalget foreslår å heve alderen for barns samtykke til adopsjon fra 12 til 14 år, se punkt 6.5.4, foreslår utvalget at saken skal behandles når den er tilstrekkelig utredet etter forvaltningslovens regler. Ifølge utvalget skal adopsjonsmyndighetene innvilge søknaden dersom vilkårene for adopsjon er oppfylt.

Utvalget behandler problemstillinger der en person som bor i Norge ønsker å adoptere en partners barn som er bosatt i utlandet. De særegne problemstillingene som oppstår kan for

³ Jf. høringsuttalelsen fra LLH datert 25. mai 2010 s. 2.

⁴ Jf. høringsuttalelsen fra Bufetat region Midt-Norge datert 29. april 2010 s. 2.

⁵ Bufdir støttet også Hove-utvalgets forslag om at det bør oppstilles et krav om minst fem års oppfostringstid for at mindreårige barn skal kunne adopteres. Bufetat region Øst var enig i at vilkårene for stebarnsadopsjon bør implementeres i forskrift, og eventuelt konkretiseres i rundskrivet. Spesielt gjelder dette kravet om oppfostringstid og spesifisering av «annen særlig grunn» i § 2.

⁶ Se rundskriv Q-1045 s. 18.

⁷ Jf. NOU 2009: 21 s. 123.

eksempel være at barnet bor fast i utlandet, men i lengre perioder er på besøk i Norge. I tillegg kan adopsjonssøker ha lengre opphold i barnets hjemland. Utvalget mener at de ordinære vilkårene for stebarnsadopsjon skal gjelde også her. I slike saker kan det være krevende å opplyse saken i og med at den ene av foreldrene kan bo i utlandet. Det kan være krevende å skaffe verifiserbar dokumentasjon om barnets juridiske forhold til sin forelder i utlandet. Det gjelder både avklaring av foreldreansvar, og innhenting av samtykke/uttalelse til adopsjonen fra forelderen i utlandet.

Utvalget mener at adopsjonsmyndighetene i slike saker må strekke seg langt for å få saken tilstrekkelig opplyst og viser blant annet til forvaltningsorganers utredningsplikt.

8.4.2 Høringsinstansenes syn

I høringen har kun *Foreningen 2 foreldre (F2F)*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, *Barneombudet*, *Advokatforeningen* og *Fagforbundet* uttalt seg spesielt om dette.

F2F går i mot stebarnsadopsjon. Adgang til stebarnsadopsjon der begge foreldre er i live er ifølge F2F å tillate et brudd mellom barnet og en av foreldrene, og barn har rett til familieliv med begge sine foreldre. F2F mener det må sterke grunner til for å tillate stebarnsadopsjon i slike tilfeller. Barnet må skånes fra å ta negativt standpunkt til en av sine foreldre. F2F framhever at stebarnsadopsjon ofte er en fortsettelse av sak etter barneloven, og det må ikke være det offentliges rolle å bryte ned familieband. Det er gjennomgående mellom far og barn at disse båndene brytes ved stebarnsadopsjon. F2F mener at foreldre uten foreldreansvar uansett bør ha vetorett i spørsmål om adopsjon.

Bufdir, Barneombudet, Advokatforeningen og Fagforbundet støtter forslaget om å lovfeste 5 års oppfostringstid. Bufdir mener likevel at unntak bør kunne gis i særlige tilfeller. Barneombudet mener også at kravet om 5 års oppfostringstid ikke kan være absolutt, men at det må åpnes for en kortere oppfostringstid i helt spesielle tilfeller.

Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH nå FRI) er skeptisk til 5 års oppfostringstid, og mener at oppfostringstid kun bør være ett blant flere momenter det legges vekt på.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å lovfeste sentrale kriterier for å vurdere om stebarnsadopsjon blir til barnets beste. I vurderingen av barnets beste mener Bufdir at det, i tillegg til vurderingstemaene som nevnt i utvalgets lovforslag bokstav a til f, også

skal legges vekt på barnets behov for juridisk tilknytning til søkeren, den familietilknytningen som måtte falle bort ved adopsjonen og hensynet til eventuelle søsken som søkerne skal adoptere samtidig.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg spesielt om stebarnsadopsjon med et internasjonalt preg.

8.4.3 Departementets vurderinger og forslag

8.4.3.1 Problemstilling

Et trekk ved stebarnsadopsjon er at barnet normalt allerede bor sammen med søker og søkers ektefelle, registrerte partner eller samboer, eller, dersom den som skal adopteres er voksen, har bodd sammen med vedkommende tidligere. Uansett er den som skal adopteres godt kjent med adopsjonssøkeren som omsorgsperson, og adopsjon vil normalt ikke innebære en endring i barnets faktiske omsorgssituasjon. Det er den rettslige stillingen mellom barnet og dets forelder og steforelder som endres, og innvilgelse av søknad om stebarnsadopsjoner framstår dermed ikke like prekær eller nødvendig, som ved mange andre adopsjonstyper. Barnet har en rettslig forelder og en sosial forelder som tar hånd om det, uavhengig av om det innvilges adopsjon.

Stebarnsadopsjon kan også være aktuelt for stebarn som har fylt 18 år dersom stebarnet har behov for rettslig anerkjennelse av følelsesmessige bånd til søker. Se nærmere om adopsjon av voksne i kapittel 11.

8.4.3.2 Gjeldende praksis bør videreføres

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre dagens hjemler for stebarnsadopsjon. I det følgende drøftes den nærmere utformingen av reglene. Adopsjonsmyndighetene bør etter departementets mening fortsatt ha en restriktiv praksis med hensyn til å innvilge stebarnsadopsjon. Adopsjon har vidtrekkende konsekvenser, og kan ikke reverseres selv om partene selv skulle ønske det.

Selv om alle parter i adopsjonssaken – opprinnelig foreldre, steforelder og barnet selv – ønsker adopsjon, kan det være grunnlag for en restriktiv holdning. Det er ikke rent sjelden at barnet og opprinnelig forelder (gjen)oppretter et forhold når barnet blir eldre, eller dersom barnets forhold til steforelderen går tapt ved et brudd mellom forelder og steforelderen. Bufdir påpekte dette i sin

høringsuttalelse til NOU 2009: 21 (25. mai 2010 s. 31):

«Bufdir kontaktes jevnlig av både adoptivbarn og steforeldre som har adoptert stebarn som ønsker adopsjonen opphevet, noe som ikke er mulig. Myndighetene bør derfor så langt mulig forsikre seg om at adopsjonssøknaden er velbegrunnet, og at adopsjon vil være til det beste for barnet.»

8.4.3.3 *Krav om oppfostringstid*

Departementet støtter adopsjonslovutvalgets forslag om at det skal kreves at søkerne ønsker å oppfostre barnet. Et oppfostringsønske skal normalt ikke være tilstrekkelig for å innvilge stebarnsadopsjon. Oppfostringstid er vanligvis viktig for å sikre at barnet og søkeren har opparbeidet en vedvarende tilhørighet.

Departementet viser også til Hove-utvalget som uttalte at formålet med stebarnsadopsjon er å sikre juridiske bånd mellom steforelder og stebarn der det allerede foreligger følelsesmessige bånd på linje med et biologisk foreldre-barns-forhold. Utvalget viste også til at det vil falle utenfor formålet til stebarnsadopsjon å sikre adopsjon der søknaden er begrunnet i et ønske om å etablere følelsesmessige bånd, jf. NOU 2009: 21 s. 121, se også s. 120.

Adopsjonslovutvalget har gått inn for at det skal kreves at søker har oppfostret stebarnet i 5 år. Departementet mener at det i utgangspunktet er gode grunner til å stille et slikt vilkår. Dette vil sikre likebehandling og forutsigbarhet, selv om det vil kunne gjøre systemet mindre fleksibelt. Det vil også gjøre forvaltningen mer effektiv, da det ikke er nødvendig å utrede og gjøre en vurdering av steforelderens forhold til barnet i saker hvor kravet om oppfostringstid ikke er oppfylt. Videre følger det allerede av praksis at et visst antall år kreves, og en lovfesting av kravet vil dermed gjøre regelverket for stebarnsadopsjoner forutsigbart for adopsjonssøkere. Oppfostringstidens lengde må gjenspeile at målet er å sikre at barnet og adopsjonssøkeren har en tilhørighet som er vedvarende.

Formålet med krav om oppfostringstid tilsier at det må kreves at det har gått noe tid før stebarnsadopsjoner kan vurderes å være det beste for barnet. Selve vurderingsgrunnlaget gjelder forhold som tar tid å etablere. Dette gjelder både barnets forhold til steforelder og forholdet mellom steforelder og barnets forelder. Det tar tid å bygge tette relasjoner. Krav om oppfostringstid vil

kunne gi grunnlag for å vurdere om det er en stabil tilknytning mellom søkeren og barnet, men også mellom forelderen og steforelderen, slik at adopsjonen kan antas å være til barnets beste.

Videre bør forholdet mellom barnet og dets opprinnelige forelder og slekt så langt det er mulig være avklart. Et krav om 5 års oppfostringstid vil øke sannsynligheten for at forholdene er avklart, og at adopsjonssøknaden ikke er en del av en konflikt om barnet og/eller mellom dets foreldre.

Et moment som taler for et krav om 5 års oppfostringstid er at praksis i stebarnsadopsjonssaker allerede synes å ligge på rundt 5 år. Lovfestingen av 5-årskravet vil derfor ikke føre til store endringer i praksis, men sikre likebehandling av søkere bosatt i ulike regioner.

Etter departementets vurdering er en oppfostringstid på 5 år passende når det gjelder ordinære stebarnsadopsjoner. Departementet foreslår at det lovfestes en oppfostringstid på 5 år som hovedregel.

Unntak fra kravet om 5 års oppfostringstid når det foreligger særlige grunner

5 års oppfostringstid vil som nevnt være passende å kreve i de ordinære tilfellene av stebarnsadopsjon. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der det kan være behov for unntak fra 5 års oppfostringstid når dette vil være til barnets beste, og departementet foreslår derfor at oppfostringstiden kan fravikes hvis det er særlige grunner til det. Både Bufdir og Barneombudet har pekt på at kravet om 5 års oppfostringstid ikke må være absolutt, men slik at det åpnes for unntak i spesielle tilfeller når stebarnsadopsjon vil være til barnets beste, noe departementet er enig i. Adopsjonslovutvalget foreslo en egen regel om adopsjon etter assistert befruktning/surrogati uten oppfostringstid, noe som gjorde at det ikke var nødvendig å ta hensyn til de særlige forholdene i disse tilfellene ved utformingen av en absolutt 5 års regel.

Det kan være tilfeller der barnet har behov for to juridiske foreldre. Nedenfor nevnes to situasjoner som kan falle inn under unntaksbestemmelsen, men det kan også tenkes andre tilfeller der det vil være til barnets beste med unntak ut over disse.

I tilfeller der et ektepar, samboere eller registrerte partnere har benyttet seg av surrogatmor, kan juridisk far raskt etablere farskap til barnet, mens fars ektefelle eller samboer må stebarnsadoptere for å oppnå juridisk foreldreskap til barnet. Ved søknad om stebarnsadopsjon av et

barn født av surrogatmor, vil barnet som regel være lite, og det vil derfor ikke foreligge lang oppfostringstid når myndigheten skal vurdere adopsjonssøknaden. Adopsjonsmyndighetene må på denne bakgrunn vurdere om fars ektefelle, samboer eller registrerte partner har et reelt ønske om å oppfostre barnet. I disse tilfellene vil barnet ofte ha behov for to juridiske foreldre, med juridisk tilknytning til begge sine omsorgspersoner under hele oppveksten. Her må adopsjonsmyndigheten uansett vurdere om adopsjonen samlet sett vil være til barnets beste.

8.4.3.4 Skjønsmessige vurderinger ved stebarnsadopsjon – til barnets beste

Under stortingsbehandlingen av forslag til endringer i adopsjonsloven ble det i 2014 gitt uttrykk for at en ikke ønsker at adopsjonsloven skal oppstille konkrete vilkår for avgjørelsen av søknad etter adopsjonsloven når det gjelder forhåndssamtykke til adopsjon av barn i utlandet. Familie- og kulturkomiteen mente at avgjørelsen «bør tas ut fra en helhetsvurdering basert på søkerens egnethet som adoptivforelder og barns rett til en trygg oppvekst».⁸

Departementet foreslår en videreføring av kravet om at adopsjonen skal være til barnets beste, jf. lovforslaget § 3 første punktum: «Barnets beste skal være det overordnede hensynet ved adopsjon». Det er ikke gitt noen nærmere spesifisering av hensyn som adopsjonsmyndighetene særlig skal vektlegge ved vurderingen av hva som er til barnets beste. I punkt 6.3.5.1 drøfter departementet fordeler og ulemper ved å angi eksempler på hva som er til barnets beste i lovteksten. Fordelen er at de sentrale personene i en adopsjonsprosess og myndighetene får veiledning om hvilke momenter som skal inngå i vurderingen. I tillegg kan det ha en egenverdi å presentere i lovteksten hva som er de spesifikke hensynene i adopsjonsaker. På den annen side er vurderingen av hva som anses å være til barnets beste så konkret at ikke alle mulige hensyn kan inngå i lovteksten. Dermed kan det være en fare for at momenter som ikke står i loven anses som sekundære. Når det gjelder barnets beste i saker om stebarnsadopsjon, finner departementet at de ulike momentene ikke bør oppregnes i loven ut fra samme hensyn som over, og foreslår ingen konkretisering av barnets beste i lovteksten.

Departementet finner også at flere av momentene er så skjønsmessige at de behøver nærmere

avklaring og veiledning enn det er rom for i en lovtekst.

Departementet viser likevel til at de momentene som er oppregnet i dagens rundskriv Q-1045 fortsatt skal vektlegges:

- barnets mening
- foreldrenes mening
- barnets tilknytning til søkeren
- barnets kontakt med forelderen det søkes adoptert fra
- eventuell konflikt mellom barnets opprinnelige foreldre
- varigheten av forholdet mellom søkeren og barnets forelder

I tillegg bør blant annet barnets behov for juridisk tilknytning til søkeren, den familietilknytningen som måtte falle bort ved adopsjonen og hensynet til eventuelle søsken som søkerne skal adoptere samtidig, telle med i vurderingen.

Departementet understreker at de nevnte momentene ikke kan anses å være uttømmende.

Departementet vil vurdere om det i rundskriv bør gis nærmere veiledning om og konkretisering av momentene.

Departementet foreslår at gjeldende rett videreføres. Det vises til lovutkastet § 13 første ledd.

8.4.3.5 Stebarnsadopsjon med et internasjonalt preg

Departementet er enig med utvalget i at stebarnsadopsjoner med et internasjonalt preg kan reise særlige utfordringer. De ordinære vilkårene for stebarnsadopsjon skal gjelde også i slike saker. Det vil være viktig å skille mellom barn som har vanlig bosted⁹ i Norge og barn som har vanlig bosted i utlandet. Dersom barnet har vanlig bosted i utlandet, vil adopsjonen i henhold til Haagkonvensjonen være en utenlandsadopsjon. I det følgende behandles kun stebarnsadopsjon der barnet har vanlig bosted i Norge, men der den ene av barnets foreldre bor i utlandet.

Dersom adopsjonssøker i perioder oppfoster barnet ved å bo sammen med det og gi det omsorg og trygghet, kan det regnes som «oppfostring» i lovens forstand. Til sammen kan slike perioder oppfylle kravet om 5 års oppfostringstid. I disse sakene må imidlertid adopsjonsmyndighetene være særlig oppmerksom på at adopsjonsinstituttet ikke skal benyttes som virkemiddel for å oppnå familieinnvandring.

⁸ Se Innst. 143 L (2013–2014) s. 8.

⁹ Se om vanlig bosted i punkt 24.2.6.2.

Dersom en person som er bosatt i Norge skal stebarnsadoptere et barn som har en forelder i utlandet, kan det være utfordrende å få saken tilstrekkelig opplyst i utlandet. Dersom det skal være aktuelt for en ny partner til en forelder som flytter til Norge sammen med sitt barn å stebarnsadoptere dette barnet, er det nødvendig for norske adopsjonsmyndigheter å fastslå om barnets andre forelder i utlandet har foreldreansvar for barnet. I så tilfelle skal denne forelderen samtykke til adopsjonen for at den skal kunne innvilges etter gjeldende adopsjonslov § 7 (lovutkastet § 10 første ledd). Dersom denne forelderen ikke har foreldreansvar for barnet, skal vedkommende få uttale seg i adopsjonssaken. Det kan være flere forhold som skaper problemer. For det første kan det være krevende å skaffe gyldig dokumentasjon på barnets juridiske forhold til sin forelder i utlandet. Det kan komme av at den ikke finnes, eller at dokumentasjonen ikke lar seg verifisere. Et annet eksempel kan være at forelderen i utlandet er vanskelig å lokalisere. Et tredje eksempel kan være at barnets opprinnelsesland har regler om foreldreansvar som fraviker fra den norske reguleringen.

Departementet mener i likhet med utvalget at adopsjonsmyndighetene i slike saker må strekke seg langt for å få saken tilstrekkelig opplyst, og at det må foreligge liten tvil om hvem som har foreldreansvaret for barnet, og hva forelderen bosatt i utlandet mener om adopsjonen. Slike saker vil kunne være tidkrevende og komplekse. Departementet understreker at dersom det er mulig må man unngå å komme i en situasjon hvor det innvilges adopsjon uten at forelderen i utlandet har fått uttale seg om saken.

Adopsjonsmyndighetene har som forvaltningsorganer en utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17, men det vil kunne oppstå konkrete og ulikeartete problemstillinger som gjør det lite hensiktsmessig å gi generelle føringer for hvordan spørsmålene skal eller bør løses. I stebarnsadopsjonssaker med et internasjonalt tilsnitt, er det etter departementets vurdering legitimt for adopsjonsmyndighetene å kreve at søker skaffer til veie verifiserbar dokumentasjon på barnets juridiske forhold til opprinnelig forelder bosatt i utlandet og hvor eventuelt vedkommende oppholder seg. Norske adopsjonsmyndigheter må også ha mulighet til å be den norske ambassaden i det aktuelle landet om bistand til å vurdere de lokale rettsforholdene eller å få kontakt med barnets far eller mor. Dersom det er tvil om foreldreansvaret, bør saken normalt avslås. Ny søknad

kan fremmes dersom det på et senere tidspunkt skulle foreligge ny dokumentasjon.

8.5 Stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall

8.5.1 Gjeldende rett

Det følger av adopsjonsloven § 5 b at adgangen til stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall skal være begrenset til å gjelde saker hvor barnet bare har ett foreldreskap. Adopsjonslovutvalget fikk som mandat å utrede om stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall bør tillates i saker hvor det er etablert to foreldreskap.

8.5.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Stebarnsadopsjon der barnet har to juridiske foreldre

Saker hvor tidligere steforelder ønsker å adoptere tidligere stebarn etter at forholdet til barnets forelder er slutt, vil forekomme sjelden. Utvalget mener likevel at dersom det i slike tilfeller er til barnets beste at steforelderen adopterer barnet, og vilkårene for stebarnsadopsjon ellers er til stede, bør lovverket åpne for muligheten til adopsjon. For å gi lovverket den nødvendige fleksibilitet, foreslår utvalget at adopsjonsloven åpner for at steforelder kan adoptere tidligere stebarn, selv om barnet har to juridiske foreldre. Utvalget legger til grunn at saker hvor tidligere steforelder ønsker å adoptere tidligere stebarn, etter at forholdet til barnets forelder har tatt slutt, vil forekomme sjelden. For eksempel kan det hende at barnet aldri har hatt kontakt med den andre av sine opprinnelige foreldre. Adgangen til slik adopsjon skal være snever.

Adopsjon etter opprinnelig forelders død

Utvalget framholder at adopsjonsmyndighetene som et generelt utgangspunkt bør utvise stor varsomhet ved behandling av søknad om stebarnsadopsjon dersom en eller begge av barnets opprinnelige foreldre er døde, fordi foreldrenes mening ikke lenger kan innhentes.¹⁰

Utvalget viser til at adopsjonsmyndighetene normalt må hente inn uttalelse fra barnets familie og slekt som en del av den ordinære utredningen av saken.

¹⁰ Se også NOU 2009: 21 s. 124.

Ny adopsjon av barn er adoptert fra land som ikke tillater at likekjønnede par adopterer

I sitt lovforslag viderefører utvalget regelen i dagens adopsjonslov om at nåværende eller tidligere ektefelle, eller samboer, ikke kan adoptere et stebarn dersom barnet er adoptert fra et land som ikke tillater at personer av samme kjønn adopterer.

Enslig stebarnsadopsjon selv om steforelderen har ny ektefelle/samboer

Det kan tenkes situasjoner hvor den tidligere steforelderen har fått ny ektefelle eller samboer, og likevel oppfostrer barnet og ønsker å adoptere det. Departementet uttaler i Prop. 171 L (2012–2013) s. 50 at adgangen til å stebarnsadoptere etter død ikke bør være begrenset til tilfeller hvor søker ikke er gift/samboer på nytt.

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende regel om at den tidligere steforelderen kan adoptere alene selv om vedkommende er samboer eller gift på ny. Dersom de strenge vilkårene for stebarnsadopsjon er til stede også etter at steforelderen har fått ny samboer eller ektefelle, bør det ikke være avgjørende om vedkommende er enslig eller ikke.

Utvalget foreslår å tydeliggjøre i loven at stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall ikke avhenger av at vedkommende er enslig. Derfor foreslår utvalget å lovfeste at slike tilfeller utgjør et unntak fra kravet om at ektefeller og samboere skal adoptere sammen, jf. utkastet til § 5 tredje ledd bokstav a.

Strukturelle spørsmål

For å forenkle regelverket foreslår utvalget at adopsjonsmuligheten for de ulike samlivsformene reguleres i samme bestemmelse. Utvalget peker på at adopsjonsloven § 5 b framstår som noe ustrukturert fordi ektefeller og samboere reguleres sammen i første ledd, mens ektefeller og registrerte partnere reguleres sammen i tredje ledd.

Som det framgår av utredningens kapittel 6.4.5.2, foreslår utvalget at alle unntak fra kravet om at ektefeller og samboere må adoptere sammen, skal framgå av bestemmelsen i ny adopsjonslov. Utvalget foreslår derfor at stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall framgår uttrykkelig som unntak i utkastet til § 5.

Utvalget foreslår at bestemmelsen om stebarnsadopsjon inngår i kapittel 3 om nasjonal adopsjon, som § 12 i utvalgets lovforslag.

Utvalget behandler stebarnsadopsjon i utredningens kapittel 8 (s. 104–113).

8.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er ikke mange høringsinstanser som har uttalt seg om stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall.

F2F mener at det må være sterke grunner for å tillate stebarnsadopsjon når de biologiske foreldrene er i live.

Bufdir og Advokatforeningen støtter at det åpnes for stebarnsadopsjon der det er to foreldre til barnet.

Bufdir og Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH nå FRI) støtter ikke unntaket om at nåværende eller tidligere ektefeller eller samboere av samme kjønn ikke kan adoptere et stebarn dersom barnet er adoptert fra et land som ikke tillater at personer av samme kjønn adopterer sammen. Bufdir og LLH viser til at barnets beste må være avgjørende. LLH viser i tillegg til at regelen er diskriminerende.

Forskergruppen for barnerett ved Norges Arkiviske Universitet reiser spørsmål ved om det bør være adgang til å adoptere som enslig for en som er gift på ny eller samboer. Ifølge Forskergruppen kan en slik endring åpne for at det juridiske foreldreskapet blir et «forhandlingskort» i konflikter mellom voksne og dermed ikke til barnets beste.

Det er ingen merknader i høringen til forslaget om at adopsjonsmuligheten for personer som lever i ulike samlivsformer reguleres felles i samme bestemmelse.

8.5.4 Departementets vurderinger og forslag

Stebarnsadopsjon der det er to foreldreskap for barnet

Adopsjonsloven § 5 b gir adgang til stebarnsadopsjon etter samlivsbrudd, skilsmisse eller dødsfall i tilfeller der det kun er ett foreldreskap for barnet.

Departementet har, i likhet med utvalget, kommet til at det også bør åpnes for at en tidligere steforelder kan adoptere selv om det er to foreldreskap for barnet. For eksempel kan det hende at barnet aldri har hatt kontakt med den andre av sine opprinnelige foreldre. Et annet eksempel kan være barn født etter surrogatarrangement der far og surrogatmor er juridiske foreldre. Hvis far dør, har ikke hans ektefelle eller samboer i dag mulig-

het til å stebarnsadoptere. En slik mulighet vil gi lovverket den nødvendige fleksibilitet til å ivareta barnets beste. I likhet med utvalget legger departementet til grunn at adgangen til slik adopsjon skal være snever. En situasjon hvor slik adopsjon er til barnets beste antas å forekomme sjeldent.

Adopsjon etter den opprinnelige forelderens død

Dersom adopsjonssøknaden gjelder barn med to foreldreskap etter skilsmisse, samlivsbrudd eller dødsfall der den andre av barnets foreldre (den som ikke har vært gift eller samboer med barnets tidligere steforelder) er død på søknadstidspunktet, melder det seg i tillegg noen særlige spørsmål. I gjeldende adopsjonslov § 7 og departementets lovutkast § 10 er det kun barnets foreldre som gis samtykke- og uttalelsesrett, og ikke annen familie og slekt. Avdødes familie og slekt kan, uavhengig av forholdet mellom barnet og avdøde forelder, ha et nært forhold som står i fare for å gå tapt dersom adopsjonen gjennomføres. Barnet vil da ikke lengre rettslig sett være deres familie, men steforelderens.

Dersom begge barnets foreldre er døde, og steforelderens setter fram krav om å overta foreldresvaret for barnet etter barneloven § 63 fjerde ledd, har barnets «næraste slektninger» mulighet til å uttale seg før retten avgjør spørsmålet. Deres eventuelle uttalelser i saken for tingretten kan indikere om adopsjonsmyndighetene bør innhente uttalelse fra barnets familie og slekt i utredningen av adopsjonsspørsmålet.

Ny adopsjon av barn som er adoptert fra land som ikke tillater at likekjønnede par adopterer

Adopsjonsloven § 5 b andre ledd gjør unntak for adgangen til at den ene i et likekjønnet par får stebarnsadoptere den annens barn dersom barnet er adoptivbarn som kommer fra en fremmed stat som ikke tillater slik adopsjon. Utvalget har foreslått at dette unntaket blir videreført i lovutkastet.

Flere av høringsinstansene er imot et slikt unntak. Dette er i dag et unntak etter gjeldende rett. Departementet har kommet til at vilkår som blir stilt av samarbeidsland på adopsjonsfeltet bør følges, og finner det vanskelig å gå bort fra forpliktelse fra et fremmed land som ikke tillater at likekjønnede par adopterer sammen, så lenge barnet er under oppfostring.

Enslig stebarnsadopsjon selv om steforelder har ny ektefelle eller samboer

Ut fra departementets retningslinjer er adgangen til stebarnsadopsjon begrenset, og særlig vil kravene sjeldent være oppfylt dersom barnets forelder og steforelder skiller lag. Det mest praktiske vil nok være i de tilfeller hvor barnets forelder er død, og steforelderens er barnets eneste sosiale forelder. Dersom steforelderens da oppfostrer barnet, og fortsatt ønsker å gjøre det, bør ikke det at vedkommende har funnet seg en ny partner stå i veien for at han/hun adopterer sitt tidligere stebarn alene, dersom det er til barnets beste. Steforelderens nye forhold er et moment som må inngå i den helhetlige vurderingen av om adopsjonen vil være til barnets beste. Å stille krav om at paret skal adoptere sammen, vil være lite hensiktsmessig. Barnet vil da miste sin rettslige tilknytning til sin opprinnelige forelder og dennes slekt.

Departementet foreslår at dagens adgang til å adoptere stebarnet alene – og ikke sammen med ny ektefelle eller samboer – blir videreført.

Strukturelle spørsmål

Som det framgår av utredningens punkt 6.4.5, foreslår utvalget at alle unntak fra kravet om at ektefeller og samboere må adoptere sammen, skal framgå av bestemmelsen i ny adopsjonslov. Departementet har fulgt opp utvalgets forslag. Det vises til lovutkastet § 6.

9 Adopsjon av fosterbarn

9.1 Oppsummering

Departementet foreslår at fylkesnemnda skal behandle alle adopsjonssaker hvor barneverntjenesten har overtatt omsorgen for et barn (fosterbarnsadopsjon), også når foreldrene samtykker. Etter departementets syn vil forslaget styrke rettssikkerheten til de involverte parter, både barnet og foreldrene.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Adopsjon av fosterbarn etter adopsjonsloven (samtykkebasert adopsjon)

Fosterforeldrene kan adoptere et barn som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for etter barnevernlovens regler. En slik adopsjon kan gjennomføres på to måter.

Hvis de opprinnelige foreldrene samtykker til adopsjon, avgjør barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region saken etter adopsjonslovens regler. Hvis de opprinnelige foreldrene nekter å samtykke til adopsjon, eller Bufetat region er i tvil om det er gitt et reelt samtykke, kan barneverntjenesten fremme en sak for fylkesnemnda. Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker kan samtykke til adopsjon i foreldrenes sted.

Innvilgelse av søknad om adopsjon av fosterbarn etter adopsjonsloven gis av Bufetat region etter søknad fra barnets fosterforeldre. Ofte vil fosterforeldrene sende inn sin søknad i samarbeid med barneverntjenesten i hjemkommunen. De alminnelige vilkårene etter adopsjonsloven må være oppfylt. Adopsjonsmyndighetene må blant annet finne at adopsjonen antas å være til barnets beste, og fosterforeldrene må enten ønske å oppfostre barnet, ha oppfostret det, eller det må foreligge annen særlig grunn, jf. adopsjonsloven § 2. I tillegg må de opprinnelige foreldrene ha gitt nødvendig samtykke etter adopsjonsloven § 7.

Barnet må gi sitt samtykke fra fylte 12 år, jf. adopsjonsloven § 6. Barn som har fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne

synspunkter, skal etter adopsjonsloven § 6 informeres og gis anledning til å uttale seg.¹

Adopsjonsloven stiller ikke spesifikke krav til fosterbarnsadopsjoner. Noen av de alternative vilkårene etter adopsjonsloven vil likevel i praksis være utelukket ved fosterbarnsadopsjoner. For eksempel vil denne adopsjonstypen bare være aktuell ved forutgående oppfostring, slik at alternativene om oppfostringsønske og «annen særlig grunn» i § 2 ikke er relevante ved fosterbarnsadopsjon.

Statistikk fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (jf. s. 141 i utredningen) viser at myndighetene innvilger de fleste søknadene om fosterbarnsadopsjon, men slik utvalget påpeker kan en vanskelig trekke slutninger om hvorvidt innvilgelsesprosenten er for høy uten å gjøre en kvalitativ analyse av de enkelte sakene. Utvalget har ikke prioritert en slik gjennomgang.

9.2.2 Adopsjon av fosterbarn etter barnevernloven (adopsjon som tvangstiltak)

Barneverntjenesten kan fremme begjæring til fylkesnemnda om adopsjon uten foreldrenes samtykke, jf. barnevernloven § 4-20 andre ledd. Adopsjon skiller seg fra de øvrige tvangstiltakene etter barnevernloven ved å være endelig og uten mulighet for senere endring. Forutsatt at fylkesnemnda har fattet vedtak om fratakelse av foreldreansvaret, kan nemnda også gi samtykke til adopsjon.

Barnevernloven § 4-20 første ledd fastsetter at fylkesnemnda kan frata foreldreansvaret samtidig som den fratar omsorgen fra foreldrene. Siden fratakelse av foreldreansvar er et mer inngripende tiltak, og normalt ikke er nødvendig for å beskytte barnet mot omsorgssvikt, vil fylkesnemnda sjelden frata foreldreansvaret samtidig med omsorgsovertakelsen.

Fylkesnemnda kan frata foreldreansvaret i samme avgjørelse som nemnda gir samtykke til adopsjon, og i praksis er slike samtidige vedtak vanlige. Hvis foreldreansvaret allerede er fratatt,

¹ Se kapittel 6.4 for en gjennomgang av lovens generelle vilkår.

må barnet ha fått oppnevnt verge. Vergens rolle er da å opptre på vegne av barnet, men vergen kan ikke i foreldrenes sted samtykke til adopsjon.

Vilkårene for å gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted er fastsatt i § 4-20 tredje ledd bokstav a til d. Grunnvilkåret for å gi samtykke til adopsjon er ifølge bokstav a, at tilbakeføring av barnet til foreldrene ikke er sannsynlig. Dette kan enten ha sammenheng med foreldrenes omsorgsevne eller med barnets behov for å opprettholde tilknytningen til sine fosterforeldre. Det oppstilles derfor to alternative grunnvilkår for adopsjon. Det første vilkåret er at det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, altså at foreldrenes omsorgsevne er varig nedsatt. Selv om det ikke er sannsynliggjort at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, kan det gis samtykke til adopsjon dersom 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. Det avgjørende her er om en tilbakeføring vil medføre reell fare for skadevirkninger av betydning sett på lengre sikt.

Etter bokstav b kan det bare gis samtykke til adopsjon dersom adopsjon, etter en samlet vurdering, vil være til barnets beste. Dette betyr at det må foretas en vurdering av om det vil være bedre for barnet å bli adoptert enn å vokse opp som fosterbarn.² Adopsjon mot de biologiske foreldres vilje er et særdeles inngripende tiltak, og etter rettspraksis kreves det derfor særlig tungtveiende grunner.³

I henhold til bokstav c kan adopsjonssamtykke ikke gis uten at adoptivsøkerne på forhånd har vært fosterforeldre for barnet og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget. Loven oppstiller ikke nærmere regler for hvor lenge adoptivsøkerne skal ha vært fosterforeldre for barnet før samtykke gis. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Kravet om at fosterforeldrene skal ha vist seg skikket til å oppdra barnet som sitt eget, innebærer imidlertid at fosterhjemsforholdet må ha hatt en viss varighet.

Det siste vilkåret følger av bokstav d. I bestemmelsen står det at det er et vilkår for samtykke til adopsjon at vilkårene i adopsjonsloven er tilstede, og at det er fylkesnemnda som skal ta stilling til dette.

Når en sak om adopsjon er avgjort av fylkesnemnda eller det foreligger en rettskraftig avgjørelse fra domstolen, oversendes saken til den

aktuelle regionen i Barne-, ungdoms- og familie-etaten (Bufetat) som utsteder adopsjonsbevillingen uten å prøve om vilkårene i loven er til stede. Dette følger av adopsjonsloven § 1.

9.2.3 Besøkskontakt etter adopsjon

Et springende punkt i saker om adopsjon av fosterbarn er ofte knyttet til valget mellom å bryte kontakten med de opprinnelige foreldrene og gi barnet varig nye foreldre, eller å la barnet opprettholde en viss kontakt med de opprinnelige foreldrene. Barnevernloven fikk ved lov 4. juni 2010 nr. 18 tilføyet en bestemmelse i § 4-20 a om besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldre etter adopsjon (åpen adopsjon).

Det følger av barnevernloven § 4-20 a at 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.

Bestemmelsen hjemler åpne adopsjoner og endrer forutsetningen om at en adopsjon bryter alle rettslige bånd mellom barnet og de opprinnelige foreldrene. 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».⁴

Et særpreg ved avgjørelser om besøkskontakt er at de ikke kan tvangsgjennomføres. At ordningen bygger på at adoptivforeldrene følger opp vedtaket framgår indirekte ved at bestemmelsen mangler regler om tvangsgjennomføring.

Reglene om besøkskontakt er knyttet til vedtak om adopsjon etter barnevernloven § 4-20. Skjer adopsjon etter reglene i adopsjonsloven, er besøkskontakt utelukket.

9.3 Nordisk rett⁵

9.3.1 Oversikt

Barnevernslovgivningen i de nordiske land har mange likhetstrekk. Dette gjelder også til dels samtykkeadopsjoner av fosterbarn. Samtlige nor-

² Jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 53.

³ Jf. Rt 2007 s. 561 og Rt. 2015 s. 110.

⁴ Jf. Prop. 7 L (2009–2010) s. 26.

⁵ Dette er nærmere omtalt i kapittel 10.3 i utredningen.

diske lands adopsjonslovgivning åpner for adopsjon av fosterbarn dersom barnets opprinnelige foreldre samtykker, og de øvrige vilkårene for adopsjon er til stede (adopsjonen er til barnets beste osv.).

Annerledes er det for tvangsadopsjoner, altså adopsjon av fosterbarn hvor barnets opprinnelige foreldre ikke samtykker.

9.3.2 Dansk og svensk rett

I motsetning til norsk rett, finnes det i Sverige en ordning med varige fosterhjems plasseringer. Foreldreansvaret – vårdnaden – blir da i visse tilfeller overført til fosterforeldrene.⁶ Dersom barnet har vært plassert i et fosterhjem i 3 år, må sosialnemnden vurdere om foreldreansvaret skal overføres til fosterforeldrene, jf. LVU § 13 tredje ledd og den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 8.

I Danmark ble reglene om tvangsadopsjon endret i 2015.⁷ Det framgår av den danske adopsjonsloven § 9 stk 2 at barn i særlige tilfeller kan adopteres uten foreldrenes samtykke der vesentlige hensyn til barnets beste taler for det. De materielle vilkårene for tvangsadopsjon er nærmere regulert i § 9 stk 3 og stk 4.

Barn kan adopteres uten foreldrenes samtykke dersom betingelsene for omsorgsovertakelse er oppfylt⁸, og det er sannsynliggjort at foreldrene varig vil være ute av stand til å ivareta omsorgen for barnet. Adopsjonen må også av hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets oppvekst vil være til beste for barnet, jf. § 9 stk 3.

Dersom barnet er plassert i fosterhjem og betingelsene for omsorgsovertakelse er oppfylt, kan fosterforeldrene adoptere barnet hvis barnets tilknytning til fosterfamilien er av en slik karakter at det vil være skadelig for barnet å bryte denne tilknytningen, spesielt av hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets oppvekst og til barnets relasjon til sine foreldre, jf. § 9 stk. 4.

De opprinnelige foreldrenes foreldreansvar kan fratas med hjemmel i föräldrabalken kapittel 6

§§ 7 og 8a. Dersom vilkårene for overføring av foreldreansvar er til stede, skal foreldreansvaret overføres til fosterhjemmet (familjehemmet) når det åpenbart er best for barnet at dette forholdet består, jf. föräldrebalken kapittel 6 § 8. Det svenske regelverket åpner således for at fosterforeldrene som har overtatt foreldreansvaret for barnet kan adoptere barnet uten de opprinnelige foreldrenes samtykke. Det er et vilkår at de opprinnelige foreldrene er fratatt foreldreansvaret. Hvis ikke, kreves det foreldrenes samtykke for at en adopsjon skal kunne gjennomføres. Denne typen adopsjon er ikke benyttet i særlig grad.

9.3.3 Finsk og islandsk rett

Både den finske og den islandske adopsjonsloven inneholder hjemler for adopsjon uten samtykke. Hjemlene er imidlertid lite brukt. Etter den finske adopsjonsloven § 11 andre ledd kan myndighetene foreta adopsjon uten opprinnelige foreldres samtykke dersom eksepsjonelle grunner foreligger. Barnets beste må tale sterkt for adopsjonen, og hensett til kontakten mellom barnet og de opprinnelige foreldrene, må det ikke foreligge tilstrekkelige grunner til at foreldrene ikke samtykker til adopsjonen.

Vilkårene for adopsjon uten foreldrenes samtykke er tatt inn i den islandske adopsjonsloven artikkel 7 fjerde ledd. Adopsjonssøkerne må være fosterforeldre for barnet og barnets omstendigheter må tale sterkt for adopsjon. I tillegg til tvangsadopsjon, åpner den islandske ordningen også for varig fosterbarnsplassering. Etter barnevernloven (Child Protection Act, No. 80/2002, engelsk oversettelse) artikkel 27 og 28 er slike plasseringer av barnet utenfor hjemmet tidsbegrenset, men etter artikkel 29 kan foreldrene i tillegg fratas «custody» over barnet. Et slikt vedtak kan både være midlertidig og varig, jf. artikkel 65.

9.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår at fylkesnemnda skal få kompetanse til å fatte vedtak om adopsjon av fosterbarn der de biologiske foreldrene samtykker til adopsjonen. Utvalget foreslår at det tas inn en særregulering i adopsjonsloven § 11. Denne sier at når barneverntjenesten tidligere har overtatt omsorgen etter barnevernloven § 4-12, § 4-8 andre ledd eller § 4-8 tredje ledd, skal en senere adopsjon avgjøres av fylkesnemnda etter vilkårene i barnevernloven § 4-20 andre og tredje ledd, uansett om foreldrene samtykker til adopsjon.

⁶ Ordningen er regulert ved lov med særlige bestemmelser om omsorg (lag (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga) (LVU), den svenske sosialtjenesteloven (socialtjänstlag (2001:453)) og föräldrabalken (1949:381).

⁷ Før endringene i reglene om tvangsadopsjon kunne barn under ett år og barn som var anbragt utenfor hjemmet i minst tre år, bli adoptert uten foreldrenes samtykke. Dette fremgikk av den tidligere danske adopsjonsloven § 9 stk 2, 3 og 4. Det måtte dokumenteres at foreldrene var varig uten foreldreevne, og dersom det dreide seg om et barn under ett år, at foreldrene ikke ville kunne spille en positiv rolle i forbindelse med samvær.

⁸ Se lov om social service § 58.

Dette begrunnes blant annet med at en adopsjon er et svært vidtrekkende tiltak, hvor det er viktig med grundig saksbehandling for å ivareta interessene til de involverte. Saksbehandlingen etter barnevernloven er gjennomgående grundigere enn etter adopsjonsloven. I tillegg har de opprinnelige foreldrene også bedre tilgang til rettshjelp ved denne behandlingsmåten siden de har krav på vederlagsfri advokatbistand, jf. barnevernloven § 7-8, jf. rettshjelpsloven § 17. Det vises også til at barnevernlovens saksbehandlingssystem er fleksibelt. Dersom de opprinnelige foreldrene samtykker til adopsjonen, vil saken ofte ligge til rette for forenklet behandling ved at den avgjøres av nemndsleder alene, jf. barnevernloven § 7-5 andre ledd, og uten forhandlingsmøte, jf. barnevernloven § 7-14 andre ledd bokstav a.

Dagens ordning hvor adopsjon av fosterbarn kan gjennomføres på to forskjellige måter har vært kritisert i juridisk teori.⁹ Det har blant annet blitt framhevet at grensen mellom frivillighet og tvang kan bli uklar, særlig på grunn av barneverntjenestens dobbeltrolle i form av oppfølging av fosterhjemsplasseringen og som utreder av adopsjonssaken. Hove-utvalget framholdt at dagens ordning kunne problematiseres og satte spørsmålstegn ved om det bør være anledning til å samtykke til adopsjon, når dette skjer i etterkant av et offentlig inngrep.¹⁰ Etter barnevernloven skal omsorgsovertakelse alltid behandles som et tvangstiltak, selv om foreldrene samtykker. Hove-utvalget påpekte at det kan argumenteres for at dette burde gjelde også ved det mer inngripende tiltak som en adopsjon er. Av kapasitetsmessige grunner ble denne problemstillingen ikke utredet nærmere.

Slik Hove-utvalget viste til, skiller adopsjon etter barnevernloven seg ut fra andre barnevernstiltak ved å verken være frivillig, midlertidig eller gjenstand for senere endring, slik de øvrige tiltakene er. Adopsjonssamtykke etter barnevernloven § 4-20 er således både innholdsmessig og med hensyn til varighet, det mest inngripende tiltak som kan benyttes i barnevernsammenheng. Alle rettslige bånd mellom barnet og dets biologiske familie blir varig brutt, og nye varige rettslige bånd mellom barnet og adoptivforeldrene blir etablert.

Adopsjonslovutvalget mener at forslaget vil styrke rettssikkerheten til de involverte partene. Det påpekes at hensynet til sammenhengen med de andre tiltakstypene i barnevernloven også taler for et slikt forslag. Vedtak om omsorgsovertakelse

må avgjøres av fylkesnemnda, også hvor foreldrene samtykker til tiltaket. Siden adopsjon er et mer inngripende tiltak enn omsorgsovertakelse, mener utvalget at det gir bedre sammenheng mellom reglene dersom adopsjon med foreldrenes samtykke behandles med de samme rettssikkerhetsgarantier.

Utvalget foreslår også at dersom fylkesnemnda har gitt samtykke til adopsjon, skal adopsjonsmyndighetene utstede adopsjonsbevilling uten å prøve om vilkårene i adopsjonsloven er tilstede, jf. adopsjonsloven § 1 andre ledd. Dette framgår av utvalgets lovforslag § 11 andre ledd. Forslaget skal være en videreføring av gjeldende rett.

Utvalget viser til at en særlig utfordring med forslaget er avgrensningen av hvilke adopsjonssaker som skal følge barnevernlovens system, og hvilke som fortsatt skal avgjøres etter adopsjonsloven. Dette gjelder for eksempel barn som foreldrene selv har plassert utenfor hjemmet. Utgangspunktet er at private plasseringer faller utenfor barnevernloven, men barneverntjenesten kan på nærmere vilkår kreve å godkjenne plasseringsstedet, jf. barnevernloven § 4-7. Selv om barneverntjenesten her kan fatte vedtak, har foreldrene fremdeles en sentral rolle, og de kan når som helst avslutte plasseringen. Denne typen plassering skiller seg derfor klart fra omsorgsovertakelser.

Utvalget foreslår at det skal gå uttrykkelig fram av adopsjonsloven hvilke typer saker som må behandles etter barnevernloven.

For å avgrense disse to systemene bør barneverntjenesten ha overtatt omsorgen for barnet etter barnevernloven § 4-8 og § 4-12. Etter utvalgets forslag vil adopsjon av barn som bor utenfor foreldrehjemmet uten at barneverntjenesten har overtatt omsorgen fremdeles følge reglene i adopsjonsloven.

Utvalget foreslår at vilkårene i § 4-20 tredje ledd skal gjelde også ved fosterbarnsadopsjon med foreldrenes samtykke. Utvalget har imidlertid ikke foreslått endringer i vilkårene for adopsjon etter barnevernloven § 4-20. Dette begrunnes med at vilkårene har stått uendret siden 1992. I denne perioden har antall saker variert, og de siste årene har antallet gått opp. Den uttalte politiske målsettingen fra stortingsflertallet¹¹ har

⁹ Se Bendiksen (2009) s. 334–337.

¹⁰ Jf. NOU 2009: 21 s. 136.

¹¹ I meldingsdelen til proposisjonen som fulgte opp Raundalen-utvalget sa departementet at «adopsjon som barnevernstiltak bør kunne benyttes i større grad enn i dag» (Prop. 106 L (2012–2013) s. 85). Under stortingsbehandlingen sa komiteen, med unntak for medlemmene fra Fremskrittspartiet, seg «enig med regjeringen i at adopsjon som barnevernstiltak bør kunne benyttes oftere» (Innst. O. 395 (2012–2013 s. 44).

vært å øke bruken av adopsjon som barnevernstiltak. Når utviklingen går i den retning som er ønsket, mener utvalget at det er lite hensiktsmessig å endre de materielle vilkårene. Utvalget mener at selv om barnevernloven § 4-20 er utformet for situasjoner hvor foreldrene ikke samtykker til adopsjon, trenger ikke bestemmelsen endres for å kunne fange opp saker hvor foreldrene samtykker.

Utvalget foreslår at fylkesnemnda skal vurdere adopsjon opp mot vilkårene i barnevernloven § 4-20 også i saker hvor de biologiske foreldrene samtykker. Det vises i denne forbindelse til at kravene i barnevernloven § 4-20 stort sett korresponderer med kravene i adopsjonsloven. For eksempel er en forutsetning for adopsjon i alle tilfeller at foreldrene varig er ute av stand til å gi barnet forsvarlig omsorg, eller at barnet har fått en slik tilknytning til fosterhjemmet at en flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet. Dersom ingen av disse alternativene er oppfylt, vil adopsjon vanskelig kunne sies å være til barnets beste.

Reglene i barnevernloven § 4-20 a om besøkskontakt er per i dag forbeholdt saker som går etter barnevernloven. Siden utvalget foreslår at flere adopsjonstyper skal følge barnevernlovens system, vil gruppen som er aktuell for besøkskontakt utvides noe.

Adopsjonslovutvalget behandler adopsjon av fosterbarn i NOU 2014: 9 kapittel 10 (s. 140-152).

9.5 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har gått imot utvalgets forslag. Flere støtter forslaget om at fylkesnemnda skal ha kompetansen til å treffe vedtak om adopsjon av barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, også når foreldrene samtykker til adopsjon. Disse er *Advokatforeningen*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, *Fellesorganisasjonen (FO)*, *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker v/ Sentralenheten* og *Forskergruppen i barnerett ved Norges Arktiske Universitet*. Noen bemerker at rettsikkerheten til alle parter i saken vil være best sikret ved at saksbehandlingen følger barnevernlovens regler.

Fagforbundet, *Bergen kommune*, *Regionsenter for barn og unges psykisk helse* og *Verdens barn* har gitt uttrykk for støtte til forslaget, men har ikke gitt realitetsmerknader.

Sentralenheten for fylkesnemndene uttaler:

«I dag kommer ikke denne regelen (§ 4-20) til anvendelse når foreldrene samtykker til adop-

sjon. Vi er enige i denne utvidelsen av bestemmelsens virkeområde og slutter oss til utvalgets begrunnelse av dette. Vi er videre enige i at skillet bør trekkes ved de saker der barneverntjenesten har overtatt omsorgen etter vedtak fattet av fylkesnemnda. I likhet med utvalget mener vi det vil skape for stor uklarhet å trekke skillet ved saker der barneverntjenesten er involvert på annen måte.»

Bufdir uttaler:

«Bufdir støtter forslaget i utkast til § 11 andre ledd, første punktum om at fylkesnemndene skal avgjøre adopsjonssaker i tilfeller hvor foreldrene er fratatt omsorgen etter barnevernlovens regler. I slike tilfeller vil det være vanskelig å vurdere hvor frivillig foreldrenes samtykke til adopsjon er. Etter Bufdirs syn vil rettsikkerheten til alle parter i saken derfor være best sikret ved at saksbehandlingen følger barnevernlovens regler».

Forskergruppen i barnerett ved Norges Arktiske Universitet uttaler:

«Vi finner at den beste løsningen er at barnevernlovens regler anvendes når omsorgen er overtatt. Dette har sammenheng med grensen mellom frivillighet og tvang som kan være problematisk i barnevernsaker, og det gir bedre sammenheng med reglene for omsorgsovertakelse hvor tvangshjemmelen benyttes, også om foreldrene samtykker».

Utvalget foreslår at adopsjon av barn som bor utenfor foreldrehjemmet uten at barneverntjenesten har overtatt omsorgen fremdeles vil følge reglene i adopsjonsloven.

Advokatforeningen slutter seg til forslaget og skriver:

«Advokatforeningen støtter at det ikke er behov for særregulering i saker om adopsjon der barnet bor utenfor hjemmet uten at barneverntjenesten har overtatt omsorgen».

9.6 Departementets vurderinger og forslag

9.6.1 Avgjørelsesmyndighet ved adopsjoner av fosterbarn

Lovgivningen på adopsjonsområdet skal ivareta en rekke ulike hensyn. Et overordnet hensyn er å

sikre at adopsjon gjennomføres til barnets beste og med barnets grunnleggende rettigheter for øye. Et regelverk om adopsjon skal også ivareta hensynet til barnets biologiske foreldre og deres rettigheter. På bakgrunn av dette framgikk det av adopsjonslovutvalgets mandat at utvalget skal særlig utrede og ta stilling til vilkår for nasjonal adopsjon, herunder fosterbarnsadopsjon.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at fylkesnemnda skal få kompetanse til å treffe vedtak om adopsjon etter en omsorgsovertakelse også når foreldrene samtykker.

Departementet er enig i at hensynet til rettsikkerheten til barn og biologiske foreldre taler for at fylkesnemnda bør treffe vedtak om adopsjon i disse sakene. Det kan stilles spørsmål ved om foreldrenes samtykke har vært tilstrekkelig frivillig, eller om de har følt seg presset til å samtykke til adopsjon. Alle høringsinstansene som hadde realitetsmerknader, støtter forslaget. Hensynet til sammenheng med andre tiltak i barnevernloven taler også for at nemnda behandler saker om adopsjon av fosterbarn også når foreldrene samtykker. Dette er i overensstemmelse med at samtykkesakene om omsorgsovertakelse behandles av nemnda.

Etter gjeldende rett skal adopsjonsmyndighetene, her Bufetat region, ikke prøve om vilkårene for adopsjon er til stede i avgjørelser om adopsjon av fosterbarn etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 4-20 fjerde ledd og adopsjonsloven § 1 andre ledd. Regionen skal kun kontrollere at vedtaket er endelig, eventuelt at dommen er rettskraftig dersom fylkesnemndas avgjørelse er brakt inn for domstolene for rettslig overprøving. Departementet vil derfor endre ordlyden i utvalgets forslag slik at det uttrykkelig sies at «adopsjonsmyndigheten» utsteder adopsjonsbevilling i slike saker. Se for øvrig punkt 17.5.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at vilkårene i § 4-20 tredje ledd også skal gjelde ved adopsjon av fosterbarn når foreldrene samtykker. Departementet påpeker at det er strenge vilkår i barnevernloven § 4-20. Se særlig bokstav a der det heter at det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg eller barnets tilknytning til nye mennesker og miljø kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet. Selv om vilkårene i barnevernloven synes strengere enn etter adopsjonsloven. Det er etter departementets syn ikke grunn til å tro at endringen vil medføre at det innvilges færre adopsjoner.

Departementet viser til at vilkårene for adopsjon etter barnevernloven § 4-20 stort sett korre-

sponderer med kravene i adopsjonsloven. Fylkesnemnda må uansett vurdere om adopsjonen vil være til barnets beste også i saker hvor de biologiske foreldrene samtykker til adopsjon.

Sentralt i vurderingen av adopsjon av fosterbarn etter adopsjonsloven er om det foreligger en god, trygg og stabil omsorgssituasjon hos fosterfamilien. Vilårene i adopsjonsloven og rundskriv medfører en generelt restriktiv praksis, særlig for kravet om langvarig oppfostring. Dette er nettopp for å ha best mulige forutsetninger for å vurdere tilknytningen mellom fosterforeldrene og barnet som søkes adoptert. Departementet antar derfor at det ikke vil være store forskjeller mellom vurderingen Bufetat i dag tar etter adopsjonsloven og vurderingen fylkesnemnda må ta etter barnevernloven § 4-20 i saker der de biologiske foreldrene har samtykket til adopsjon.

Utvalget foreslår ikke endringer i barnevernloven § 4-20. Departementet mener at det er behov for å endre ordlyden i § 4-20 for å fange opp sakene der foreldre samtykker. Bestemmelsen refererer seg i dag til de situasjoner der det er nødvendig å frata foreldrene foreldreansvaret fordi foreldrene ikke samtykker til adopsjon, slik at nemnda kan samtykke i foreldrenes sted. Dette vil ikke være aktuelt ved adopsjon etter omsorgsovertakelse der biologiske foreldre samtykker. Etter departementets syn må det derfor framgå av bestemmelsen at fylkesnemnda kan treffe vedtak om adopsjon også i de tilfeller hvor foreldrene samtykker, så fremt vilkårene i § 4-20 ellers er oppfylt. Dette er også påpekt i høringen av Sentralenheten for fylkesnemndene. Departementet foreslår et nytt femte ledd i § 4-20 om at fylkesnemnda kan treffe vedtak om adopsjon når foreldrene samtykker, så fremt vilkårene i § 4-20 ellers er oppfylt.

Departementet foreslår en regulering i adopsjonsloven som sier at fylkesnemnda etter § 12 andre ledd har kompetansen til å treffe vedtak om adopsjon av fosterbarn. Adopsjonsmyndigheten skal likevel utstede adopsjonsbevillingen.

9.6.2 Særlig om barns medvirkning

Prinsippet om barnets rett til å si sin mening og til å bli hørt i alle saker som berører dem, er slått fast i artikkel 12 i FNs barnekonvensjon. Dette innebærer at barn har rett til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som gjelder dem, også ved adopsjon. Barn skal få bidra i beslutninger om seg selv ut fra alder og modenhet.

Barnets rett til å bli hørt i barnevernsaker er regulert i barnevernloven § 6-3 hvor det framgår 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. Barn som har fylt 15 år og som forstår hva saken gjelder kan også få partsstatus etter denne bestemmelsen. Adopsjonsloven gir også barn rett til å uttale seg etter sin alder og modenhet, jf. gjeldende adopsjonslov § 6 (lovutkastet § 8). Barn som har fylt 12 år kan imidlertid ikke adopteres uten eget samtykke.

Fordi reglene i henholdsvis barnevernloven og adopsjonsloven gir barnet forskjellige rettigheter, er det nødvendig å presisere hvilke regler som skal gjelde for barns medvirkning når fylkesnemnda gis myndighet til å fatte vedtak om adopsjon uavhengig av samtykke fra de biologiske foreldrene.

Barnevernloven § 4-20 tredje ledd bokstav d fastslår at vilkårene i adopsjonsloven må være oppfylt før det kan fattes vedtak om adopsjon etter barnevernloven. Bestemmelsen omfatter også barnets medbestemmelsesrett etter adopsjonsloven. Dette innebærer at i adopsjonssaker etter barnevernloven skal barn som har fylt 12 år samtykke. Det presiseres at det er barneverntjenesten i kommunen som skal legge til rette for barnets medvirkning /samtykke.

Dette vil slik departementet ser det styrke rettssikkerheten til barnet.

9.6.3 Utredning av adopsjonssøkere

I sitt hørings svar foreslår Sentralenheten for fylkesnemndene at det bør vurderes nærmere hvem som skal ha ansvaret for å utrede påtenkte adopsjonssøkere når barneverntjenesten har omsorgen for barnet, og de påtenkte adoptivforeldrene er fosterforeldre for barnet. Det vises til at det kan være gode grunner for at Bufetat utreder egnetheten også i disse sakene, selv om det er kommunen som fremmer begjæring om adopsjon for fylkesnemnda.¹² Dette begrunnes med at det kan være vanskelig for kommunen å foreta en slik utred-

ning objektivt etter lang tids samarbeid med fosterforeldrene, og at en negativ utredning også kan tenkes å få betydning for samarbeidsklimaet mellom fosterforeldrene og barneverntjenesten i framtida.

Etter departementets syn bør ansvaret for utredning av fosterforeldre som påtenkte adoptivfamilier fremdeles ligge hos barneverntjenesten. Dette fordi barneverntjenesten vil ha god kjennskap til hvert fosterbarn som blir adoptert. Dette kunnskapsgrunnlaget vil være et viktig moment i vurderingen av adoptivfamiliens egnethet, og det er viktig at den som foretar utredningen har godt kjennskap til familien.

Adopsjon av fosterbarn skiller seg fra utenlandsk adopsjon og nasjonal adopsjon ved at fosterbarns adopsjon er en integrert del av barnevernsaken som ligger til grunn for fosterhjemsplasseringen. Ved fosterbarns adopsjon er det allerede en tilknytning mellom barnet og fosterfamilien, noe som ikke er tilfellet ved andre typer adopsjon. Det foreligger dermed færre usikkerhetsmomenter ved slike adopsjoner enn dersom adopsjonen gjelder for eksempel ukjent barn fra utlandet.

Departementet har merket seg bekymringen hos Sentralenheten for fylkesnemndene for at det vil kunne være problematisk for kommunen å beholde den distansen til søkerne som er nødvendig for å sikre objektive vurderinger med barnets beste i fokus. Departementet vurderer det imidlertid som positivt at det er de som har møtt søkerne personlig som også utreder deres egnethet. Dette vil sikre at lokalkunnskap og nærhet til søkerne ikke forsvinner, og gi adopsjonssøkerne større forutsigbarhet i deres adopsjonsprosess. Departementet er bekymret for at en flytting av utredningsansvaret til Bufetat region kan medføre unødvendig forsinkelse i søkerens adopsjonsprosess.

Barneverntjenestene forutsettes å ha kompetanse til å utrede og følge opp tunge og alvorlige barnevernssaker. Slik departementet ser det er den faglige kompleksiteten i utredningen av adoptivforeldre ikke ulik de alvorlige barnevernssakene som barneverntjenesten er vant med å utrede. Under enhver omstendighet ligger selve beslutningen om å innvilge adopsjon hos Fylkesnemnda. Dette bidrar til å sikre barnets rettsikkerhet. Departementet finner etter dette ikke grunnlag for å følge opp fylkesnemndas forslag i lovproposisjonen.

¹² Ved lovendring 25. april 2014 nr. 13 (ikrafttredelse 1. februar 2015) er nå ansvaret for å utrede adoptivsøkere flyttet fra kommunene til de fem regionene i Bufetat i saker etter adopsjonsloven §§ 16 e og 16 c. Dette gjelder ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet og ved søknad om adopsjon av barn her i landet der biologiske foreldre ber myndighetene om bistand til adopsjon av barnet, jf. prop. 171 L 2012-2013.

10 Vilkår for adopsjon av eget og adoptert barn

10.1 Oppsummering

Adopsjon av eget barn og ny adopsjon av allerede adopterte barn omtales gjerne samlet, og kan være noe krevende å skille fra hverandre. Med adopsjon av adoptert barn menes adopsjon av barn som tidligere er adoptert, men som ikke er egenfødt, altså ikke adopsjonssøkerens opprinnelige barn. Et eksempel kan være at et barn er adoptert av to adoptivforeldre som senere skiller seg, og hvor den ene forelderens nye ektefelle/samboer søker om å adoptere barnet som stebarn. Adopsjon av eget barn kan også gjelde tidligere adoptert barn. Et eksempel på det kan være at et barn er adoptert bort til en steforelder, men der forhenværende (opprinnelig) forelder i ettertid søker om å adoptere barnet tilbake.

Departementet foreslår at adopsjon av adoptert barn blir regulert i en egen lovbestemmelse og at det kreves sterke grunner for å innvilge slik adopsjon. Bestemmelsen kan også komme til anvendelse i sjeldne tilfeller der det kan være aktuelt å adoptere egenfødt barn. Departementet foreslår et unntak fra regelen om at ektefeller og samboere må adoptere sammen dersom barnets opprinnelige forelder ønsker å adoptere sitt eget barn, enten det er søkerens tidligere adoptivbarn eller egenfødte barn.

10.2 Gjeldende rett

Adopsjonsloven oppstiller ikke særlige vilkår for adopsjon av adoptert barn. Rettsvirkningene av adopsjon reguleres i adopsjonsloven § 15, se også kapittel 23.

Med tanke på hvor inngripende et adopsjonsvedtak er, kan det tenkes at ny adopsjon vil være en så stor påkjenning at den ikke er til barnets beste. Spørsmålet må avgjøres konkret etter en helhetlig vurdering i hver enkelt sak.

Adopsjon av egenfødte barn er regulert i adopsjonsloven § 3 andre ledd:

«Bevilling til å adoptere egenfødte barn kan bare gis dersom adopsjonen vil ha betydning

for barnets rettsstilling, eller det gjelder ny adopsjon av barn som har vært adoptert.»

Egenfødte barn kan altså adopteres etter to alternativer, enten fordi adopsjonen vil ha betydning for barnets rettsstilling, det vil i praksis si ved at barnets rettsstilling blir styrket gjennom adopsjonen (jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 166) eller fordi adopsjonen gjelder et barn som har vært adoptert av noen andre tidligere.

Første alternativ, at adopsjon vil ha betydning for barnets rettsstilling, vil i praksis gjelde barn som er født utenfor ekteskap. Barn født utenfor ekteskap er i norsk rett likestilt med barn som er født i ekteskap og regelen er derfor av begrenset betydning. Adopsjon etter dette alternativet kan imidlertid bli aktuelt der adopsjonen vil styrke barnets rettsstilling etter utenlandsk rett i et annet land barnet har tilknytning til. Det kan for eksempel være tilfelle at norsk adopsjon, men ikke norsk farskapsfastsettelse, vil bli anerkjent i utlandet, eller at barn født utenfor ekteskap har en svakere rettsstilling enn adoptivbarn.

Bestemmelsens andre alternativ, at opprinnelig mor og/eller far kan adoptere tilbake egenfødte barn som tidligere har vært adoptert av andre, er mest praktisk dersom barn tidligere har blitt adoptert bort som stebarn. Adoptivforelder (steforelder) og opprinnelig forelder kan ha skilt seg etter at adopsjonen ble gjennomført, mens barnet har (gjen)opprettet kontakt med forhenværende forelder. De ønsker så å gjenopprette de familierettslige båndene ved ny adopsjon. Bestemmelsen kan også brukes på andre typer adopsjoner enn stebarnsadoptasjon.

Adopsjon etter adopsjonsloven § 3 andre ledd har i utgangspunktet de samme rettsvirkninger som vanlig adopsjon, jf. adopsjonsloven §§ 13 og 15, se kapittel 23 for visse unntak fra dette utgangspunktet.

10.3 Internasjonale forpliktelser

Europarådskonvensjonen artikkel 8 begrenser statens mulighet til å åpne for ny adopsjon av alle-

rede adoptert barn. Medlemsstatenes regelverk skal ikke tillate ny adopsjon av et barn som allerede er adoptert, unntatt når en eller flere av følgende omstendigheter foreligger:

- «a) når barnet er adoptert av adoptantens ektefelle eller registrerte partner,
- b) når den tidligere adoptanten er død,
- c) når den tidligere adopsjonen er kjent ugyldig,
- d) når den tidligere adopsjonen er opphørt, eller derved opphører,
- e) når tungtveiende hensyn tilsier at ny adopsjon er berettiget, og den tidligere adopsjonen ikke kan bringes til opphør på lovformelig måte.»

Formålet med bestemmelsene er å spesifisere forholdene som må være til stede for at et barn som allerede er adoptert, kan adopteres på nytt. Fem situasjoner er nevnt. I bokstav e) åpner konvensjonen for ny adopsjon dersom det foreligger «tungtveiende hensyn» («serious grounds») som tilsier ny adopsjon og den første adopsjonen ikke kan endres (for eksempel dersom barnet på nytt er forlatt eller behandlet dårlig). Explanatory Report understreker at foreldreansvaret kun kan innehas av én adoptivfamilie av gangen, se avsnitt 49. Europarådskonvensjonen har ingen særlige bestemmelser om ny adopsjon av egenfødte barn.

10.4 Andre nordiske lands rett

Den danske adopsjonsloven § 3 legger ned forbud mot å adoptere egenfødte barn, og er dermed den eneste lov i Norden med totalforbud. Forbudet må imidlertid ses i sammenheng med kapittel 3 hvor det gis adgang til å oppheve adopsjonen på nærmere bestemte vilkår. Ved opphevelse faller rettsvirkningene av adopsjonen bort. Behovet for adopsjon av egenfødte barn kan da sies ikke å være like stort som i de andre nordiske land, hvor slik opphevelse ikke er tillatt.

I den svenske föräldrabalken kapittel 4 §§ 1 og 3 gjøres det unntak fra aldersgrensen til søkerne og fra at ektefeller må adoptere sammen dersom adopsjonen gjelder søkerens egenfødte barn. De svenske adopsjonsreglene har her klare likhetstrekk med den finske adopsjonsloven. Unntaksbestemmelsene i §§ 1 og 3 tok opprinnelig sikte på rettslig likestilling mellom barn født i utenom-ekteskapelige forhold og barn som er født innenfor ekteskapet. I stedet benyttes bestemmelsene på tilfeller der opprinnelige foreldre som har mistet sitt foreldreskap ønsker å adoptere barnet

tilbake. I SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* er det foreslått å fjerne unntaksbestemmelsene knyttet til adopsjon av eget barn i §§ 1 og 3. Det blir begrunnet med at de sjeldent forekommer, uansett virkeområde. Med hensyn til de ytterst få tilfellene som faller inn under § 1, altså at en ungdom har bortadoptert barnet sitt og ønsker å adoptere det tilbake før fylte 25 år, kan adopsjonsmyndighetene benytte en mer generell unntaksbestemmelse som blir foreslått innført i § 4 andre ledd, jf. SOU 2009: 61 s. 193. For de tilfellene som kan falle inn under unntaket i § 3, altså at en ektefelle eller samboer ønsker å adoptere tilbake eget barn uten at dens ektefelle eller samboer også adopterer barnet, vil en adopsjon normalt uansett ikke være til barnets beste, jf. SOU 2009: 61 s. 193.

For øvrig mente det svenske utvalget at det ikke er behov for en egen bestemmelse som regulerer ny adopsjon av allerede adoptert barn. Denne muligheten framgår allerede av kapittel 4 § 8 i föräldrabalken som likestiller adopterte barn og andre barn, jf. SOU 2009: 61 s. 194.

Den finske adopsjonsloven inneholder ingen egen bestemmelse om adopsjon av egenfødte barn, men muligheten følger forutsetningsvis av flere bestemmelser. Det kan mellom annet gjøres unntak fra alderskravene til søkerne i den finske adopsjonsloven § 6 nr. 1 og § 7 nr. 1 dersom adopsjonen gjelder eget barn. Det gjøres også unntak i den finske adopsjonsloven § 8 andre ledd om at ektefeller må adoptere sammen dersom den ene ektefellen ønsker å adoptere sitt eget barn som tidligere er frigitt til adopsjon. Etter den finske adopsjonsloven § 13 krever imidlertid en slik adopsjon den andre ektefellens samtykke.

I følge islandsk adopsjonslov artikkel 3 kan en ikke adoptere sitt biologiske barn med mindre barnet tidligere er adoptert, og en adopsjon tilbake til de biologiske foreldrene antas å forbedre barnets stilling.

10.5 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget mener at situasjonene som er oppstilt i adopsjonsloven § 3 andre ledd er lite praktiske og til dels vitner om at adopsjonsloven stammer fra en tid da synet på barn født utenfor ekteskap var annerledes enn nå.

Utvalget foreslår at den del av bestemmelsen i någjeldende adopsjonslov § 3 andre ledd for så vidt gjelder adopsjon av eget barn, ikke blir videreført i ny adopsjonslov. Adopsjon av eget barn vil forekomme sjeldent, og hver sak vil trolig skille seg fra den forrige. Utvalget finner det derfor ikke

hensiktsmessig at loven oppstiller egne vilkår for denne spesielle situasjonen.

De reelle mulighetene for adopsjon av adoptivbarn avhenger til dels av rettsvirkningene av en slik adopsjon. Utvalget ønsker derimot ikke å signalisere at ny adopsjon av barn som også tidligere har vært gjennom en adopsjonsprosess skal være en kurant framgangsmåte. Det vil normalt ikke være til barnets beste å bli adoptert flere ganger. Utvalget foreslår derfor å lovfeste et krav om at det må foreligge «sterke grunner» for ny adopsjon av adopterte barn. Regelen vil gjelde all adopsjon av barn som har blitt adoptert før, også dersom det er søkers opprinnelige barn.

Utvalget foreslår at lovteksten uttrykkelig gir eksempler på momenter som skal vektlegges i vurderingen av om det foreligger sterke grunner.

Det følger av adopsjonsloven § 5 at ektefeller og samboere kun kan adoptere sammen. Adopsjonsloven § 5 tilsier derfor at dersom barnets opprinnelige forelder ønsker å adoptere sitt eget barn, enten det er søkerens tidligere adoptivbarn eller egenfødte barn, og søkeren er gift eller samboer, må barnet adopteres av begge to. Utvalget mener at dette ikke er en heldig virkning av regelen. Særlig gjelder dette ved stebarnsadoptions. Som det går fram av kapittel 23 om virkninger av adopsjon, antas det at dersom et barn er stebarnsadoptert, kan den forhenværende forelderen adoptere barnet tilbake uten at barnets rettslige forhold til den andre av de opprinnelige foreldrene opphører. Som følge av adopsjonsloven § 5 er dette kun mulig dersom søkerne ikke er gift eller samboer. Barnets mulighet til å beholde sin rettslige tilknytning til den andre av de opprinnelige foreldrene er altså avhengig av om søkeren er gift eller samboer eller ikke.

Adopsjonslovutvalget viser til at Hove-utvalget i sin utredning foreslo at det presiseres i nåværende adopsjonslov § 15 at tilbake-adopsjon til den opprinnelige forelder av et barn som har vært stebarnsadoptert, kun medfører at rettsforholdet til steforelderen opphører. Med hensyn til om opprinnelig forelder som er gift skal kunne adoptere tilbake sitt barn alene, delte Hove-utvalget seg i et flertall og et mindretall. Mindretallet foreslo at det åpnes for at opprinnelig forelder kan tilbake-adoptere sitt barn alene, selv om vedkommende forelder er gift. Flertallet var imot en slik ordning (NOU 2009: 21 s. 131).

I høringsrunden uttalte én av instansene seg om dette forslaget. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) vurderte at hensynet til barnets beste må «være avgjørende, og ikke hvorvidt forelderen er gift på nytt eller ikke. Videre bør lov-

verket legge til rette for å gjenopprette de juridiske bånd mellom foreldre og barn der dette er i tråd med barnets beste», jf. høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 36. Mindretallets forslag om at opprinnelig forelder skal kunne adoptere alene, til tross for at vedkommende er gift

«vil fravike klart fra det grunnsyn som adopsjonsloven bygger på, nemlig at ektefeller må adoptere sammen. Vi mener imidlertid at dette ikke kan være avgjørende i tilfeller hvor en tilbake-adopsjon anses for å være til barnets beste. Forholdet til forelderens nye ektefelle vil komme inn som et sentralt element i vurderingen av hvorvidt tilbake-adopsjon vil være til barnets beste» (jf. høringsuttalelsen s. 37).

Bufdir støttet således mindretallets syn på tilbake-adopsjon der opprinnelig forelder er gift (eller samboer).

Dette er utvalget enig i. På denne bakgrunn foreslår utvalget å oppstille adopsjon av eget barn eller eget adoptivbarn som et unntak fra regelen i nåværende adopsjonslov § 5, jf. utkastet til § 5 tredje ledd bokstav b og c.

I følge ekteskapsloven § 7 bokstav g skal personer som gifter seg opplyse den andre om det dersom de har barn eller adoptivbarn. Dette gjelder ikke barn som er adoptert bort:

«Hver av brudefolkene skal erklære skriftlig på ære og samvittighet om han eller hun har eller venter barn med noen annen eller har adoptivbarn. Opplysningsplikten gjelder ikke barn som er adoptert bort.»

Adopsjonslovutvalget åpner nå for at personer som har adoptert bort et barn, senere kan adoptere det tilbake alene, uten samtykke fra sin ektefelle eller samboer. Det aktualiserer spørsmålet om ekteskapsloven § 7 bokstav g bør endres slik at personer som skal gifte seg også må opplyse om barn de har adoptert bort. Det er fordi en enslig adopsjon vil kunne få store konsekvenser for ektefellen, både økonomiske og ellers. Adopsjonslovutvalget har kommet til ikke å foreslå en endring av ekteskapsloven § 7 bokstav g. At en person ønsker å adoptere sitt tidligere barn vil oppstå svært sjelden eller aldri. Videre mener utvalget at situasjonen overfor ektefellen kan sammenlignes med at ektefellen har et barn fra tidligere forhold som vedkommende ikke har visst om.

Utvalget behandler problemstillingene i NOU 2014: 9 kapittel 11 (s. 154–157).

10.6 Høringsinstansenes syn

Det er kun én instans som har uttalt seg til selve forslaget om snever mulighet for ny adopsjon av adoptert barn og eget barn.

Advokatforeningen har ingen merknader til forslaget om adopsjon av eget eller adoptert barn.

Når det gjelder forslagene om unntak fra at ektefeller/samboere må adoptere sammen, vises til høringsuttalelsene i punkt 6.4.5.2. I tilknytning til unntaket om at ektefeller skal adoptere sammen reiser *Forskergruppen i barnerett ved Norges Arktiske Universitet* spørsmål om en slik endring vil være i barnets interesse. Videre kan det ifølge *Forskergruppen* spørres om hvilken rolle og betydning ektefellen/samboeren som ikke skal adoptere skal ha for adopsjonsspørsmålet og utfallet av om adopsjon skal innvilges.

10.7 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig i utvalgets vurdering om at det ikke er behov for en egen bestemmelse i loven om tilfeller der det er aktuelt å adoptere eget barn. Det er grunn til å tro at slike tilfeller vil forekomme sjelden. Hvert tilfelle må behandles og vurderes konkret. Innholdet i adopsjonsloven § 3 andre ledd er dermed ikke videreført i departementets utkast til ny adopsjonslov. Departementet understreker at adopsjoners inngripende og endelige rettsvirkninger gjør at det svært sjeldent vil være til barnets beste å bli adoptert to ganger. Adopsjon av eget barn som har vært adoptert kommenteres sammen med adopsjon av adoptivbarn nedenfor.

Departementet støtter utvalgets forslag om at det skal være en snever adgang til å adoptere adoptert barn på ny, og at dagens strenge praksis blir videreført. Det vises til at en slik adgang i dag følger av gjeldende rett. Departementet støtter utvalgets forslag om å lovfeste at det må foreligge sterke grunner for ny adopsjon av adopterte barn, for gjennom dette å signalisere at ny adopsjon av barn som tidligere har vært gjennom en adopsjonsprosess ikke skal være en kurant framgangsmåte. Det vil normalt ikke være til barnets beste å bli adoptert flere ganger. Regelen vil gjelde all adopsjon av barn som har blitt adoptert før, også dersom det er søkers opprinnelige barn. Departementet ønsker derved å tydeliggjøre at ny adopsjon ikke skal regnes som en «utvei» dersom den første adopsjonen skulle vise seg å gi et uønsket resultat. For eksempel skal ikke terskelen for

adopsjon av stebarn senkes fordi forhenstående forelder enkelt kan adoptere barnet tilbake dersom forholdet mellom den andre forelderen og steforelderen skulle brytes.

Dette gjelder både egenfødte bortadopterte barn og andre adoptivbarn.

Rettslig likestilling mellom adoptivbarn og andre barn skal imidlertid videreføres slik at adoptivbarn kan adopteres på lik linje som andre barn. Dersom det er til barnets beste å bli adoptert, skal adopsjonen innvilges. Ved å innføre et krav om «sterke grunner» vil det imidlertid gå klart fram av lovteksten at det ikke er kurant å adoptere et barn som tidligere har vært gjennom en adopsjonsprosess.

Adopsjonslovutvalget foreslår i lovteksten at det skal legges særlig vekt på familiesituasjonen barnet vil ha uten en ny adopsjon i vurderingen av om det foreligger sterke grunner. Departementet er enig i dette, men framhever at momentet ikke vil være uttømmende.

I tillegg til at det må foreligge sterke grunner, må de generelle vilkårene for adopsjon som følger av lovutkastets kapittel 2 være oppfylt. Videre må vilkårene som er knyttet til den adopsjonssituasjonen som adoptivbarnet befinner seg i være oppfylt. Eksempelvis vil kravene i lov, forskrift og retningslinjer om stebarnsadopsjon gjøre seg gjeldende dersom det er adoptivbarnets steforelder som søker om adopsjon. Tilsvarende vil vilkårene om fosterbarnadopsjon gjøre seg gjeldende dersom det skulle oppstå en situasjon hvor en fosterbarnadopsjon skulle bli til barnets beste.

Det vises til lovutkastet § 15.

Det følger av hovedregelen at ektefeller eller samboere kun kan adoptere sammen. Utvalget foreslår et unntak fra denne regelen for adopsjon dersom barnets opprinnelige forelder ønsker å adoptere sitt eget barn, enten det er søkerens tidligere adoptivbarn eller egenfødte barn. Departementet støtter utvalgets forslag om unntak i disse to situasjonene.

Adgang til å adoptere som enslig der vedkommende er gift eller samboer vil fravike prinsippet som ellers er nedfelt i adopsjonsloven om at ektefeller eller samboere må adoptere sammen. Etter departementets vurdering kan dette ikke være avgjørende dersom en tilbakeadopsjon anses å være til barnets beste. Forholdet til forelderens nye ektefelle vil imidlertid komme inn som et sentralt element i vurderingen av hvorvidt tilbakeadopsjon vil være til barnets beste, jf. høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 37. Dette er også tatt opp i høringen av *Forskergruppen i barnerett ved Norges Arktiske Universitet*. Depar-

tementet viser for øvrig at slik adopsjon vil forekomme i sjeldne tilfeller, og at det skal foreligge sterke grunner for adopsjonen.

Ifølge ekteskapsloven § 7 bokstav g skal personer som gifter seg opplyse den andre om det dersom de har barn eller adoptivbarn. Dette gjelder ikke barn som er adoptert bort. Utvalget har ikke foreslått å utvide opplysningsplikten selv om det foreslås at personer som har adoptert bort et barn

senere kan adoptere det tilbake alene, uten samtykke fra sin ektefelle eller samboer. Dette selv om enslig adopsjon vil kunne få store konsekvenser for ektefellen, både økonomisk og ellers. Departementet støtter utvalgets forslag på dette punkt. At en person ønsker å adoptere sitt tidligere barn vil oppstå svært sjelden.

Det vises til lovutkastet § 6 tredje ledd.

11 Vilkår for adopsjon av personer som har fylt 18 år

11.1 Oppsummering

Departementet foreslår at en person som har fylt 18 år bare kan adopteres når det er klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til beste for personen. Videre kreves at søkeren har oppfostret personen i minst 6 år, med mindre det foreligger andre særlige grunner som taler for adopsjon. I adopsjonsvurderingen skal det legges særlig vekt på tilknytningen mellom søkeren og den som søkes adoptert, den familietilknytningen som måtte falle bort ved adopsjonen og eventuelle søsken som søkeren skal adoptere samtidig. Departementet foreslår at adopsjon av personer som har fylt 18 år tas inn i en egen bestemmelse i loven.

11.2 Gjeldende rett

Muligheten til adopsjon av en person over 18 år nevnes ikke uttrykkelig i adopsjonsloven. Skjønnsutøvelsen ved adopsjon av personer over 18 år er omtalt i departementets rundskriv Q-1045.¹ De alminnelige vilkårene for adopsjon må være til stede ved adopsjon av personer som har fylt 18 år. Det vil si at adopsjonen må vurderes å være til «barnets» beste, jf. adopsjonsloven § 2. I tillegg kreves etter lovens § 2 at «den som søker om å adoptere enten ønsker å oppfostre barnet eller har oppfostret det, eller at det foreligger annen særlig grunn til adopsjonen». Den som skal adopteres må selv samtykke, eventuelt må vergen samtykke etter adopsjonsloven § 8. Opprinnelige foreldre trenger ikke å samtykke til adopsjon, men skal uttale seg på lik linje med foreldre uten foreldreansvar i saker som gjelder adopsjon av mindreårige, jf. lovens § 7 tredje ledd. Opprinnelig foreldre kan ikke avskjære adopsjon, og adopsjonsmyndighetene må vurdere konkret hvilken vekt opprinnelig forelders protest skal ha, jf. Q-1045 s. 21–22. Ved stebarnsadopsjon etter adop-

sjonsloven § 5 b, må søkers ektefelle eller samboer samtykke til adopsjon.

Forarbeidene til nåværende lov gir begrenset med føringer for adopsjon av voksne, men siktemålet var å videreføre rettstilstanden etter 1917-loven (se Hognestad og Steenberg (2000) s. 160–161). Forarbeidene til loven bygger på at adgangen til adopsjon av voksne skal være snever og at myndighetene skal hindre misbruk (Indst. O. 10 (1917) s. 12). I rundskriv Q-1045 gir departementet retningslinjer om anvendelsen av adopsjonsloven § 2 ved adopsjon av myndig person (rundskriv Q-1045 s. 21):

«Det må vurderes om søker har oppfostret vedkommende eller om det foreligger annen særlig grunn til adopsjonen. Når det gjelder oppfostring, må det vurderes om vedkommende har bodd sammen med søker fra barneårene av og om søker faktisk har hatt omsorgsansvar for barnet. For at kravet til oppfostring skal være oppfylt, må det ha utviklet seg et foreldre-barn forhold mellom søker og barnet, og forholdet må ha vart over et lengre tidsrom.

Dersom det ikke foreligger et oppfostringsforhold, må det vurderes om vilkåret «annen særlig grunn til adopsjonen» er oppfylt. Forarbeidene til adopsjonsloven gir liten veiledning om hva som kan regnes som «annen særlig grunn». Det har utviklet seg en restriktiv praksis da det også skal foretas en vurdering av det grunnleggende vilkåret om adopsjon vil bli til barnets beste/til beste for den som søkes adoptert. (...)»

Rundskriv Q-1045 s. 26 sier følgende om alternativet «annen særlig grunn» i adopsjonsloven § 2:

«Forarbeidene til adopsjonsloven gir liten veiledning om hva som kan regnes som 'annen særlig grunn'. Det har utviklet seg en restriktiv praksis da det også skal foretas en vurdering av det grunnleggende vilkåret om adopsjon vil bli til gagn for barnet. Dersom søknaden først og fremst er begrunnet i andre forhold enn i et ønske om å formalisere et oppfostringsforhold

¹ Rundskriv Q-1045 utgitt av Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, revidert mars 2016. Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon.

som allerede er etablert, skal søknaden som regel avslås. Dette kan være tilfellet der søknaden i hovedsak synes motivert ut fra et ønske om å omgå annen lovgivning, for eksempel å sikre arv eller en bestemt odelsrekkefølge.»

Dersom søknaden kan sies å være et forsøk på å omgå annen lovgivning, er det mye som taler for at søknaden må avslås. Dette spørsmålet vil imidlertid alltid være gjenstand for en konkret vurdering.

Andre momenter som adopsjonsmyndighetene må legge vekt på ved vurderingen av om adopsjonssøknad skal innvilges er forholdet mellom den som søkes adoptert og dens slekt og søsken, og adopsjonsmyndighetene skal særlig vurdere «om det er naturlig å bryte opp allerede etablerte familierelasjoner ved en adopsjon», jf. rundskriv Q-1045 s. 21. Generelt fører adopsjonsmyndighetene en streng praksis, særlig der det ikke kan vises til at søker har oppfostret den som søkes adoptert fra barneårene og når det ikke foreligger et faktisk foreldre-barn-forhold, jf. Q-1045 s. 21–22.

En relativt høy andel av disse adopsjonene gjelder tidligere stebarn og fosterbarn som er blitt myndige. I og med at det ikke kreves samtykke fra opprinnelig forelder etter at stebarnet eller fosterbarnet har nådd myndighetsalder, forelderen har kun uttalerett etter adopsjonsloven § 7 tredje ledd, ligger gjerne forholdene til rette for adopsjon dersom «barnet» selv ønsker det. At adopsjonssøknaden avventes til barnet er myndig kan også ha sammenheng med økonomiske forhold. Ved stebarnsadoptions vil den andre av foreldrene normalt være bidragspliktig fram til fylte 18 år, jf. barneloven § 68. I fosterbarnsaker kan barneverntjenesten ha ansvar også etter fylte 18 år, jf. barnevernloven § 1-3, men støtten fra barneverntjenesten vil uansett falle bort i forbindelse med overgangen til voksenlivet.²

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) fører ikke statistikk over hvor gamle de voksne adoptivbarna er på søknadstidspunktet.

11.3 Andre nordiske lands rett

Dansk og islandsk adopsjonslov er tilnærmet lik den norske loven både med hensyn til ordlyd og oppbygning av de generelle vilkårene. Sverige og

Finland skiller seg fra den norske, og disse landenes lovgivning vil bli gjennomgått her.

Den svenske föräldrabalken har klare likhetstrekk med de andre nordiske adopsjonslovene, men har en annen løsning med hensyn til alternativet «særlig grunn». Det følger av den svenske föräldrabalken at adopsjonssøkeren må ha oppfostret eller ha ønske om å oppfostre barnet, eller det «annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen», jf. föräldrabalken kapittel 4 § 6 første ledd. Alternativet krever at det foreligger et særlig tilfelle med hensyn til det personlige forholdet mellom adopsjonssøkeren og barnet. Ordlyden stammer fra en lovendring i 1981 og tar sikte på å hindre adopsjoner som først og fremst har til hensikt å skaffe den som skal adopteres oppholdstillatelse i Sverige (SOU 2009: 61 Modernare adoptionsregler s. 89).

I SOU 2009: 61 ble det foreslått endringer i de generelle vilkårene for adopsjon. Utredningen foreslo å flytte de generelle vilkårene fram i en innledende bestemmelse i föräldrabalken, konkretisere hva som skal tillegges vekt ved avgjørelsen av hva som er barnets beste, og skille ut adopsjon av voksne i en egen bestemmelse. Begrunnelsen for at adopsjon av voksne bør reguleres i en egen bestemmelse er at andre hensyn gjør seg gjeldende ved adopsjon av voksne personer enn av barn (SOU 2009: 61 s. 106). Forslaget til en egen hjemmel for adopsjon av voksne personer lyder slik (utkast til § 3):

«Den som har fylt 18 år får adopteras, om det finns särskild anledning med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och den som sökanden vill adoptera. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om

- sökanden har uppfostrat den som sökanden vill adoptera, eller
- det på annat sätt har uppkommit ett varaktigt och stabilt föräldra-barn-förhållande mellan dem.»

I den finske adopsjonsloven er adopsjon av personer som er fylt 18 år allerede skilt ut i en egen bestemmelse:

«§ 4 Adoption av personer som uppnått myndighetsåldern

Adoption av en person som har uppnått myndighetsåldern kan fastställas, om det har utretts att personen som minderårig har vårdats och uppfostrats av adoptionssökanden eller att det mellan personen och sökanden

² Se blant annet Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets rundskriv Q-13/2011 om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år.

annars når personen var minderårig oppstod en fast relation som är jämförbar med ett förälder-barn-förhållande.»

Den finske adopsjonsloven krever at den som søkes adoptert har blitt ivaretatt og oppfostring av adopsjonssøkerne mens han fortsatt var mindreårig, eller at det oppstod en fast relasjon mellom søkerne og den som søkes adoptert som kan likestilles med et foreldre-barn-forhold *før* den som søkes adoptert ble myndig.

Både i det svenske forslaget til en ny bestemmelse, og i gjeldende finsk rett, kreves det forutgående oppfostring, eller at det har oppstått et stabilt foreldre-barn-forhold mellom adopsjonssøker og den som søkes adoptert.

11.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Innledningsvis reiser utvalget problemstillingen om det fortsatt bør åpnes for adopsjon av voksne, eller om adopsjonsinstituttet bør forbeholdes barn. Men utvalget viser til at voksne også kan ha behov for den samfunnsmessige anerkjennelsen av båndene mellom søker og den som adopteres som ligger i en adopsjon.

Utvalget foreslår at adopsjon av personer som har fylt 18 år reguleres i en egen bestemmelse, for å synliggjøre at det stilles visse krav også ved denne typen adopsjoner. Utvalget har også foreslått at adopsjon av voksne synliggjøres i § 1 andre ledd i formålsbestemmelsen til adopsjonsloven der det heter at formålet med loven er å bekrefte rettslig eksisterende bånd tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre, se punkt 5.3.

Utvalget behandler adopsjon av personer som har fylt 18 år i NOU 2014: 9 (s. 158–164).

11.4.1 Aldersgrense for den som søkes adoptert

Utvalget vurderte om det bør være en øvre aldersgrense for den som søkes adoptert. Nåværende lov har ingen slik øvre aldersgrense. Hove-utvalget tok ikke opp dette spørsmålet i sin utredning NOU 2009: 21 *Adopsjon til barnets beste*. En fordel ved en øvre aldersgrense er at det vil være et insentiv for å søke innen fristen og dermed redusere risiko for søknader om voksenadopsjon som har til hensikt å omgå annet regelverk. Behovet for den samfunnsmessige anerkjennelse som ligger i en adopsjon kan imidlertid melde seg også etter eksempelvis 30 år, for eksempel når den som søkes adoptert får egne barn. Det kan også oppstå

et legitimt ønske om adopsjon etter fylte 25–30 år dersom yngre søsken ønsker å bli adoptert. På denne bakgrunn mener utvalget at behovet for adopsjon kan melde seg på såpass ulike tidspunkt i livet for ulike personer, at det ikke er hensiktsmessig med en aldersgrense.

Utvalget foreslår derfor ingen øvre aldersgrense for den som søkes adoptert.

Selv om utvalget ikke foreslår en øverste aldersgrense for adopsjon av voksne, vil alderen på den som skal adopteres være et viktig moment i vurderingen av om en adopsjonssøknad skal innvilges. Også aldersforskjellen mellom søker og den som søkes adoptert er relevant. Dette følger også av formålsbestemmelsen i lovutkastet § 1. Ved adopsjon av personer som er fylt 18 år, er formålet å bekrefte rettslig eksisterende bånd tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre.

11.4.2 Til det beste for den som søkes adoptert

Utvalget foreslår å videreføre dagens rettstilstand knyttet til at adopsjon skal være til barnets beste. Siden personer over 18 år ikke lenger er barn, foreslår utvalget at det lovfestes at det skal være klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til beste for den som adopteres.

Kravet om at adopsjonen skal være til det beste for den som søkes adoptert, skal i stor grad tolkes på samme måte som kravet om at adopsjonen skal være til barnets beste i utkastet til § 4. I tillegg vil retningslinjer som angår de ulike adopsjonstypene langt på vei gjøre seg gjeldende på adopsjon av myndige personer. Det vil si at kravene som stilles ved adopsjon av mindreårige stebarn, også gjør seg gjeldende ved vurderingen av om stebarnsadopsjon av myndige personer skal finne sted. Forholdet mellom den som søkes adoptert og søker, opprinnelig forelder, eventuelle søsken og øvrig slekt må for eksempel vurderes.

11.4.3 Krav om oppfostring

Utvalget foreslår å lovfeste et krav om minste oppfostringstid på 6 år dersom den som søkes adoptert er fylt 18 år på søknadstidspunktet. Utvalget begrunner forslaget om 6 år, og ikke 5 år som utvalget foreslår ved stebarnsadopsjoner (se punkt 8.4.1), med at barnet da har vært under søkers omsorg siden før tenårene. Ved adopsjon av mindreårige kreves det at søker også vil oppfostre barnet i framtiden, noe som gjør den totale oppfostringstiden lengre enn 5 år også ved stebarnsadopsjon av barn.

Utvalget forutsetter at adgangen til adopsjon av voksne skal være snever fordi hovedformålet med adopsjon er et annet når adopsjonssøkerne ikke lenger skal oppfostre den som søkes adoptert. Utvalget mener også at opptjening av oppfostringstid i denne sammenhengen skal begrenses til barnet er fylt 18 år, og at en slik regel vil gi et klart skjæringspunkt.

Hove-utvalget foreslo at det kreves 6 års forutgående oppfostring for at vilkåret «har oppfostret» skal være oppfylt dersom den som søkes adoptert er fylt 18 år på søknadstidspunktet. Hove-utvalget foreslo at dersom barnet har bodd sammen med søker, og det har foreligget et oppfostringsforhold, kan oppfostringen anses å være noe lengre enn til barnet er myndig, «og i alle fall til 20 år». Til sist foreslo Hove-utvalget at dersom det er dokumentert at det voksne barnet har en ukjent biologisk far, så kan det være grunn til å lempe på kravet til oppfostringstid, ned til 3 års oppfostringstid, jf. NOU 2009: 21 s. 123.

Adopsjonslovutvalget er ikke enig med Hove-utvalget i at 3 års oppfostringstid bør være tilstrekkelig ved stebarnsadopsjon dersom barnets far er dokumentert ukjent. Utvalget viser til at muligheten for adopsjon vil være åpen om det voksne stebarnets eneste forelder skulle falle fra. Utvalget viser ellers til at det alternative vilkåret «annen særlig grunn» etter en konkret vurdering kan anvendes i slike tilfeller, jf. nærmere drøftelse straks nedenfor.

Utvalget foreslår at det alternative vilkåret til oppfostring i nåværende adopsjonslov § 2 – «annen særlig grunn» – videreføres i bestemmelsen om adopsjon av personer som er fylt 18 år, men i en noe annen form. Dersom adopsjonssøker ønsker å adoptere en person som er fylt 18 år uten at det foreligger forutgående oppfostring på 6 år, kan søknaden innvilges dersom adopsjon vurderes å være til det beste for den som søkes adoptert, og det foreligger særlig grunn til at søknaden skal innvilges.

Utvalget foreslår at lovbestemmelsen om adopsjon av personer som er fylt 18 år åpner for et unntak fra kravet om 6 års oppfostringstid dersom det foreligger «annen særlig grunn». Blant momentene det kan legges vekt på i vurderingen av om det foreligger slik annen særlig grunn er tilknytningen mellom søkeren og den som søkes adoptert, den familietilknytningen som måtte falle bort ved adopsjonen og eventuelle søsken som søkeren skal adoptere samtidig.

11.4.4 Personer uten rettslig handleevne

Utvalget behandler spørsmålet om vergens samtykke dersom personer uten rettslig handleevne skal adopteres. Utvalget foreslår en bestemmelse om at verge må samtykke i tilfeller der den som skal adopteres ikke har rettslig handleevne, og at bestemmelsen utformes over samme lest som forslaget til bestemmelse om foreldre uten rettslig handleevne som skal samtykke til adopsjon av sitt barn.

11.5 Høringsinstansenes syn

Kun 2 av høringsinstansene har uttalt seg uttrykkelig om vilkår for adopsjon av voksne.

Bufdir støtter utvalgets forslag om at det skal være klart sannsynlig at adopsjonen er til beste for den som skal adopteres. *Bufdir* er enig i at adopsjonen må ha en positiv betydning for den som skal adopteres. Videre støtter *Bufdir* forslaget om at det som hovedregel må foreligge minst 6 års oppfostringstid. Direktoratet støtter også at vilkåret om annen særlig grunn ikke skal stå som en alternativ grunn, men som et unntak fra kravet om 6 års oppfostringstid. *Bufdir* er enig i de momentene som nevnes dersom det skal være aktuelt å gjøre unntak fra lengden på oppfostringstiden. *Bufdir* mener ellers at praksis ved adopsjon av voksne fortsatt skal være restriktiv.

Advokatforeningen støtter forslaget, men mener at oppfostringstiden også her bør være 5 år, for å gjøre fristene mer ensartet.

11.6 Departementets vurderinger og forslag

11.6.1 Fortsatt en snever adgang til å adoptere personer som har fylt 18 år

Denne adopsjonstypen skiller seg fra adopsjon av barn. Adopsjon av personer som er fylt 18 år kan være aktuelt når det gjelder stebarn, men også tidligere fosterbarn.

Departementet har vurdert om adgangen til å adoptere personer over 18 år bør videreføres. Som myndig kan en selv bestemme hvor en vil bo, hvilken kontakt en vil ha med foreldre og øvrig familie, og ellers bestemme over egen person. Gode og nære relasjoner til steforeldre, fosterforeldre eller lignende kan opprettholdes uavhengig av forholdet til opprinnelige foreldre. Adopsjon av voksne kan begrunnes med at det har egenverdi at det offentlige anerkjenner og bekrefter rettslig

et etablert følelsesmessig forhold innenfor rammen av et familie- og privatliv (se Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8). Noen kan oppleve en slik anerkjennelse og bekreftelse som en nødvendighet. Likevel vil utgangspunktet være at adopsjon av voksne normalt får liten praktisk betydning for den adopsjonen gjelder.

I likhet med utvalget har departementet kommet til at det fortsatt bør åpnes for adopsjon av personer over 18 år.

Det vises også til omtalen av praksis fra Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i utredningens kapittel 3.3.5 (s. 40–44). Adopsjonen vil også for voksne kunne ha følgbare rettsvirkninger, slik som arverett, men disse må anses som sekundære. Departementet viser også til tallene fra Barne-, ungdoms- og familieetaten for innvilgede nasjonale adopsjoner³, som viser at behovet for adopsjon av voksne personer er til stede.

Adgangen til adopsjon av personer som har fylt 18 år bør fortsatt være snever fordi hovedformålet med adopsjon er et annet når adopsjonssøkerne ikke lenger skal oppfostre den som søkes adoptert. Adopsjon av personer over 18 år skal bekrefte rettslig bånd som eksisterer fra før mellom den som skal adoptere og den som blir adoptert, jf. forslaget til formålsbestemmelse i § 1 andre ledd. Departementet støtter utvalgets forslag om at adopsjon av personer som har fylt 18 år synliggjøres i en egen lovbestemmelse. Nedenfor behandles anvendelsen av bestemmelsen.

11.6.2 Til det beste for den som skal adopteres

Departementet mener at kravet om at adopsjonen er til «barnets» beste bør videreføres i ny lov. Departementet mener også at det må være «klart sannsynlig» at adopsjonen vil bli til beste for personen, jf. drøftelsen i kapittel 22.

Kravet om at adopsjonen skal være til det beste for den som søkes adoptert, skal i stor grad tolkes på samme måte som kravet om at adopsjonen skal være til barnets beste, jf. lovutkastet § 4. I tillegg vil retningslinjer som angår de ulike adopsjonstypene langt på vei gjøre seg gjeldende for adopsjon av myndige personer. Det vil si at kravene som stilles ved adopsjon av mindreårig stebarn, også gjør seg gjeldende ved vurderingen av om stebarnsadoptsjon av myndige personer skal finne sted. Forholdet mellom den som søkes adop-

tert og søker, opprinnelig forelder, eventuelle søsken og øvrig slekt må for eksempel vurderes. Adopsjon er dermed ikke et verktøy som skal kunne benyttes for å etablere og løse opp familierelasjoner ut fra hva partene er blitt enige om. Departementet går inn for at gjeldende restriktive praksis ved adopsjon av voksne personer videreføres.

Adopsjon skal derfor ikke brukes når den primære hensikten er å oppnå rettsvirkninger etter andre lovregler, som arverett eller en bestemt odelsrekkefølge.

11.6.3 Aldersgrense for den som søkes adoptert

Departementet kan se at det er kryssende hensyn når det gjelder å fastsette en øvre aldersgrense for den personen som søkes adoptert. En kan tenke seg at behovet for voksenadoptsjon vil forsvinne når foreldre-barn-forholdet mellom den som søkes adoptert og søker ikke lenger har preg av oppfostring og å være en omsorgsrelasjon. Aldersgrensen kan da gjerne knyttes opp mot det tidspunkt hvor overgangen til voksenlivet er overstått, og den som skal adopteres har fått tid til å reflektere over hvilke omsorgspersoner som rettslig sett skal være foreldre, for eksempel ved 25 eller 30 år.

Men behovet for adopsjon kan likevel være til stede også etter at den som det er aktuelt å adoptere har fylt 30 år. Det kan være et ønske om å bli formelt likestilt med sine fostersøsken/stesøsken/halvsøsken eller den samfunnsmessige anerkjennelsen som ligger i adopsjon. Et slikt behov kan også melde seg når den som søkes adoptert får egne barn. Det kan også oppstå et legitimt ønske om adopsjon etter fylte 25 til 30 år dersom yngre søsken ønsker å bli adoptert.

Det har ikke kommet innvendinger i høringen til at det ikke settes noen øvre aldersgrense. Siden behovet kan melde seg til ulike tidspunkter har departementet kommet til at det ikke bør fastsettes noen øvre aldersgrense for den som søkes adoptert.

11.6.4 Krav om oppfostringstid

Oppfostringstid er viktig for å kunne fastslå at det eksisterer bånd mellom søker og den som søkes adoptert tilsvarende forholdet mellom foreldre og barn. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om en oppfostringstid på minst 6 år.

Departementet forutsetter i likhet med utvalget at adgangen til adopsjon av voksne skal være

³ Av totalt 189 nasjonale adopsjoner som ble innvilget av Bufetat region i 2013, gjaldt 68 adopsjon av voksne personer. I 2016 ble det innvilget 104 voksenadoptsjoner.

snever fordi hovedformålet med adopsjon er et annet når adopsjonssøkeren ikke lenger skal oppfostre den som søkes adoptert.

Departementet mener også at opptjening av oppfostringstid i denne sammenhengen skal begrenses til barnet er fylt 18 år, og at en slik regel vil gi et klart skjæringspunkt. Ved å regne oppfostringstiden fram til 18 år, vil barnet da ha vært i søkerens omsorg fra barneårene.

Departementet ser at innvendingene til en slik regel i første rekke er at den kan være firkantet. I enkeltsaker kan barn ha opparbeidet et nært forhold til voksne omsorgspersoner også i tenårene. I høringen tar Advokatforeningen til orde for at oppfostringstiden bør være 5 år, slik at det blir samme oppfostringstid som ved stebarnsadopsjon. Etter departementets vurdering er det behov for å ha en noe lenger oppfostringstid ved vokse- nadopsjon enn ved stebarnsadopsjon. De to adopsjonstypene er forskjellige, og oppfostringstiden bør være lengre når personer over 18 år skal adopteres fordi det ikke er aktuelt å oppfostre barnet i framtida. Men det må foretas konkrete vurderinger i sakene uansett, og departementet foreslår en unntaksmulighet.

Departementet mener at det bør åpnes for å gjøre unntak fra oppfostringstiden gjennom en konkret vurdering, og foreslår at det kan gjøres unntak hvis «andre særlige grunner» taler for adopsjon. En grense på 6 år vil dermed ikke være ensbetydende med å utelukke adopsjon i andre situasjoner.

Krav om at søkeren skal ha et ønske om å oppfostre den som skal adopteres faller bort, i og med at oppfostring normalt er lite aktuelt i lengre tid etter 18 år.

11.6.5 «Andre særlige grunner»

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at det åpnes for unntak fra kravet om 6 års oppfostringstid dersom «andre særlige grunner» taler for det. Selv om det ikke har vært en forutgående oppfostringstid på 6 år, kan søknaden innvilges dersom adopsjon vurderes å være til det beste for den som søkes adoptert og andre særlige grunner taler for adopsjonen. Uavhengig av de øvrige forhold i saken, må det være et etablert foreldre- barn-forhold mellom adopsjonssøker og den som

søkes adoptert for at «andre særlige grunner» skal kunne anses oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at opprinnelig forelder til den som søkes adoptert er død, forsvunnet eller befinner seg i utlandet for at «andre særlige grunner» kan regnes å være til stede. Det er heller ikke tilstrekkelig at opprinnelig forelder samtykker til adopsjonen eller at søker og den som søkes adoptert hevder å ha et spesielt nært forhold.

«Andre særlige grunner» er kun ment å være en snever sikkerhetsventil for å unngå urimelige resultater i spesielle tilfeller hvor det ikke foreligger tilstrekkelig lang oppfostringstid. At «andre særlige grunner» må tale for adopsjon foreslås gjort til en unntaksregel i stedet for å være et alternativt vilkår slik det er i dag. Departementet støtter utvalgets forslag om å nevne en ikke-uttømmende liste av momenter i tilknytning til vurderingen av om andre særlige grunner taler for adopsjon i lovteksten.

Momenter som skal vektlegges ved vurderingen av om det foreligger særlige grunner er tilknytningen mellom søkeren og den som søkes adoptert, den familietilknytningen som måtte falle bort ved adopsjonen og eventuelle søsken som søkeren skal adoptere samtidig. Momentene er ikke uttømmende.

Et viktig hensyn i slike saker kan være å holde søsken samlet. Dersom de øvrige vilkårene for adopsjon er oppfylt, kan unntaket «andre særlige grunner» være aktuelt for at adopsjonen skal kunne gjennomføres. Vilkåret om andre særlige grunner bør også kunne anvendes ved adopsjon der oppfostringen har vært kortere tid enn 6 år. Vurderingen av om det foreligger «andre særlige grunner» vil ved adopsjon av voksne i det vesentlige sammenfalle med barnets beste-vurderingen.

Det vises til lovutkastet § 16 første ledd.

11.6.6 Adopsjon av personer uten rettslig handleevne

Dersom den personen som skal adopteres ikke har rettslig handleevne, foreslår departementet, i tråd med utvalgets forslag, at vergen må samtykke til adopsjonen. En slik bestemmelse er tatt inn i lovutkastet § 16 andre ledd.

12 Særlige forhold som kan få betydning for utfallet ved søknad om nasjonal adopsjon

12.1 Problemstilling

I dette kapittelet behandles to særlige forhold som kan oppstå i saker som gjelder nasjonal adopsjon: adopsjonssøknad som gjelder barn som søker har foreldreansvar for og adopsjonssøknad som gjelder barn som søker er i familie med. Begge disse forholdene kan forekomme på tvers av ulike adopsjonstyper, men oppstår kun ved søknader om adopsjon hvor barnet som søknaden gjelder er kjent for adopsjonssøkerne. Adopsjoner hvor adopsjonssøker er i familie med barnet og/eller har foreldreansvaret for barnet oppstår relativt sjeldent. Dette er likevel to typer forhold som aktiverer særlige hensyn og avveininger, og som derfor blir spesielt kommentert her.

Det presiseres at adopsjon av barn som har vanlig bosted i utlandet må behandles etter reglene om internasjonal adopsjon, se nærmere om adopsjon utenom organisasjon i kapittel 15.

12.2 Adopsjon av barn søker har foreldreansvar for

12.2.1 Gjeldende rett

I spesielle situasjoner kan andre enn barnets opprinnelige foreldre overta foreldreansvaret for barnet etter barneloven § 38, jf. § 63. Disse kan senere søke om å få adoptere barnet. Årsaken til at andre enn opprinnelige foreldre har foreldreansvaret i slike saker er normalt at begge foreldrene er døde, eller at den ene er død og at den gjenlevende er ukjent eller ikke ønsker å overta foreldreansvaret. Situasjonen kan også oppstå dersom gjenlevende forelder ikke oppfyller vilkårene for å få foreldreansvar etter barneloven. Etter barneloven § 38 første og andre ledd vil opprinnelig forelder som har forvoldt den andres død, ikke automatisk få foreldreansvaret. Der en forelder er siktet eller tiltalt for forsettlig eller overlatt for å ha forvoldt den andre forelderens død, skal retten treffe foreløpig avgjørelse om foreldreansvar, jf. barneloven § 60 a.

Eventuelle gjenlevende opprinnelige foreldre må i alle tilfeller høres i adopsjonssaken etter adopsjonsloven § 7 tredje ledd.

Departementet omtaler denne typen adopsjon i rundskriv Q-1045 s. 21:

«Dersom ingen har foreldreansvaret for et barn etter dødsfall kan de som ønsker foreldreansvaret, henvende seg til domstolen for å få dette, jf. lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) §§ 38 og 63. De som får foreldreansvaret etter barnelovens regler kan senere søke om å adoptere barnet.

Søkerne er i disse tilfellene allerede blitt vurdert av retten som egnet til å ha foreldreansvaret for barnet. Regionen i Barne-, ungdoms- og familieetaten skal likevel prøve om de alminnelige vilkårene etter adopsjonsloven for å gi adopsjonsbevilling foreligger.»

Adopsjonsmyndighetene skal altså også i disse sakene vurdere om de alminnelige vilkårene for adopsjon er til stede.

12.2.2 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår ikke egne lovfestede vilkår for adopsjon av barn som søker har foreldreansvaret for. Utvalget mener at disse få og særlige tilfellene må behandles og vurderes konkret. Ifølge utvalget er spennvidden i saksforholdene så stor at en lovregulering vanskelig kan fange opp de ulike situasjonene. Adopsjonsmyndighetene må vurdere søknaden ut fra hva som vil bli til barnets beste i den aktuelle saken.

Utvalget mener generelt at spesifikke vilkår og krav som skal gjelde ved ulike adopsjonssituasjoner i større grad bør nedfelles i lovgivning, eventuelt reguleres i forskrifter.

Adopsjonslovutvalget behandler disse problemstillingene i NOU 2014: 9 punkt 13.2 (s. 165–166).

Også Hove-utvalget tok til orde for at regelverket bør være mer utførlig (NOU 2009: 21 for eksempel s.138). For adopsjon av barn søker har foreldreansvar for, foreslo Hove-utvalget at det burde foreligge omkring to til tre års oppfostrings-tid for at oppfostringsvilkåret skal anses oppfylt. Videre vurderte Hove-utvalget at:

«det i slike saker kan være grunn til, etter en konkret vurdering, å innvilge adopsjon selv om barnet er lite og ikke kan høres etter adopsjonsloven § 6. I tilfelle der søkerne allerede har foreldreansvar for barnet og barnet etter all sannsynlighet skal fortsette å vokse opp hos søkerne, er det liten grunn til å utsette adopsjonstidspunktet ytterligere.»¹

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) var eneste høringsinstans som uttalte seg konkret om Hove-utvalgets forslag. Bufdir gikk imot at det oppstilles minstekrav til oppfostringstid når det gjelder denne adopsjonstypen:

«I disse særlige tilfellene bør avgjørelsen kunne gjøres uavhengig av oppfostringstid, basert på en konkret helhetlig vurdering av om adopsjon vil bli til barnets beste.»²

12.2.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg spesielt om dette i høringen.

12.2.4 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets syn om at det ikke er behov for å lovfeste særskilte vilkår når personer som har overtatt foreldreansvaret for barnet etter barneloven søker om adopsjon. Spennvidden i saksforholdene er så stor at en lovregulering vanskelig kan fange opp de ulike situasjonene. Adopsjon av barn som søker har foreldreansvaret for kan ikke betegnes som en egen adopsjonstype på linje med stebarnsadopsjon eller fosterbarnsadopsjon. Ofte vil saken kunne kategoriseres som en type adopsjon med det tilleggsmoment at søker har foreldreansvaret for barnet. Dette er kun ett moment i vurderingen av hva som er til barnets beste. Departementet mener i likhet med utvalget at adopsjonsmyndighetene må vurdere søknaden ut fra hva som vil bli til barnets beste i den aktuelle saken.

¹ Se NOU 2009: 21 s. 139.

² Jf. høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 34.

Som Bufdir også påpekte i sammenheng med høringen av Hove-utvalgets forslag, vil adopsjons-søker i disse sakene allerede ha foreldreansvar for barnet. Dermed vil barnet allerede ha en rettslig relasjon til søkeren. Myndighetene må derfor vurdere hvorfor adopsjon er et bedre alternativ for barnet enn å fortsette en relasjon basert på foreldreansvar. Et særpreg ved disse sakene er at barnet har bodd sammen med og blitt oppfostret av adopsjonssøkerne i en kortere eller lengre periode på søknadstidspunktet. Adopsjonsmyndighetene har derfor et godt grunnlag for å vurdere om det er til det konkrete barnets beste å bli adoptert. Et sentralt moment i slike saker vil være barnets interesse i at de rettslige båndene til opprinnelig familie opprettholdes.

Det kan være andre forhold eller situasjoner som utløser behov for adopsjon enn de som er omtalt her eller i punkt 12.3. Adopsjonsmyndighetene må løse slike situasjoner fra sak til sak. De alminnelige vilkårene må uansett være til stede for at adopsjonsmyndighetene skal kunne innvilge en adopsjonssøknad og adopsjonen må være i tråd med adopsjonslovens formål, jf. lovutkastet til § 1 og drøftingene i kapittel 5.

12.3 Adopsjon av barn søker er i familie med

12.3.1 Innledning

Det hender at mennesker i nær familie med barnet søker om å få adoptere det. Dette kan være familie som tidligere har fått foreldreansvaret for barnet, og som nå søker om adopsjon, men det kan også være personer som ønsker å adoptere barn de er i slekt med fordi de selv er barnløse og/eller for å hjelpe slektninger som har mange barn. Et annet eksempel er adopsjon etter at biologisk familie har vært fosterforeldre. Særlige hensyn gjør seg da gjeldende fordi en adopsjon innad i familien forrykker generasjons- og familiebåndene. Tallet på adopsjoner av konkret barn er imidlertid lavt totalt sett, noe som tilsier at forekomsten av adopsjoner innad i familien er begrenset.

12.3.2 Gjeldende rett

Adopsjon innad i familien er ikke omtalt i departementets retningslinjer. Den som vil finne veiledning må derfor gå til forvaltningspraksis. Praksis har lagt til grunn en høy terskel for at barnets nære slektninger skal få adoptere det (NOU 2009: 21 s. 139). Hovedargumentet til myndighetene har

vært at adopsjon vil forrykke de familie- og arvemessige forholdene og at adopsjon dermed ikke vil kunne sies å være til barnets beste. Barnet vil uansett ha et trygt og godt hjem i familien uten at adopsjon er nødvendig. Myndighetene har imidlertid tillatt slik adopsjon dersom de opprinnelige foreldrene er døde, forsvunnet, eller de for eksempel har utsatt den som søkes adoptert for kriminelle handlinger.

12.3.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget går inn for å videreføre myndighetenes restriktive praksis med hensyn til å innvilge søknader om adopsjon innad i familien. Utvalget viser til at selv om familiemedlemmer søker om adopsjon, vil ikke barnet nødvendigvis ha et forutgående forhold til søkerne. Det vil da være nødvendig at det går noe tid for at adopsjonsmyndighetene skal ha et godt grunnlag for å vurdere om adopsjonen vil være til barnets beste.

Hove-utvalget mente at myndighetenes restriktive praksis med å innvilge søknader om adopsjon innad i familien burde videreføres. Videre mente Hove-utvalget at det ikke skal kreves forutgående oppfostring der det er søkt om adopsjon innad i familien og de øvrige vilkårene for adopsjon er oppfylt (NOU 2009: 21 s. 139).

Adopsjonslovutvalget peker på at det må avhenge av den konkrete saken om det skal kre-

ves forutgående oppfostring. Generelt mener utvalget at adopsjonsmyndighetene bør være varssomme med å innvilge adopsjon uten at det har vært forutgående oppfostring dersom det reelle forholdet mellom adopsjonssøker og barnet nylig er etablert.

Utvalget foreslår ingen særskilt regulering av denne situasjonen.

12.3.4 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg spesielt om dette.

12.3.5 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets vurdering om å videreføre en restriktiv praksis med hensyn til å innvilge adopsjonssøknader innad i familien. Adopsjonsbehov innad i familien oppstår i svært få, men ulikeartede saker, og departementet foreslår i likhet med utvalget derfor ikke at det gis en særlig lovbestemmelse som regulerer dette. Begrunnelsen er den samme som for ikke å stille særlige krav ved adopsjon hvor søker har foreldreansvar for barnet.

Det vises til omtale i NOU 2014: 9 punkt 13.3 (s. 166–167).

13 Adopsjon av ukjent barn fra utlandet

13.1 Innledning og oppsummering

Utenlandsadopsjon, også kalt internasjonal adopsjon, har en mer omfattende prosess enn nasjonal adopsjon. Med internasjonal adopsjon, menes adopsjon over landegrensene. Adoptivsøkeren og adoptivbarnet bor i hvert sitt land, og ved adopsjonen flytter barnet til adoptivsøkerens bostedsland. Internasjonal adopsjon bygger på en oppgavefordeling mellom barnets opprinnelsesland, det vil si det landet barnet har sitt vanlige bosted, og det land som adoptivsøkerne bor i. Norske myndigheter avgjør om adopsjonssøkerne er egnet til å adoptere. Er de egnet, får søkerne et forhåndssamtykke. Barnets opprinnelsesland avgjør om barnet kan bli adoptert og velger foreldre til barnet.¹

I dette kapitlet behandles kravet til forhåndssamtykke for å kunne adoptere ukjent barn fra utlandet. Departementet foreslår å videreføre krav til forhåndssamtykke i ny lov. Departementet mener at ikke alle krav som stilles til søkere behøver å gå fram av loven, og foreslår derfor at kravene som stilles til søkerne for å få forhåndssamtykke fortsatt skal reguleres i forskrift.

Departementet behandler de generelle vilkårene for adopsjon i kapittel 6 og for en nærmere omtale av saksgangen ved internasjonal adopsjon vises det til proposisjonens kapittel 17. Adopsjonslovutvalget behandler vilkår for forhåndssamtykke i utredningens kapittel 14 (s. 171 – 181).

13.2 Gjeldende rett

Den som er bosatt i Norge må ikke adoptere barn fra fremmed stat uten forhåndssamtykke fra departementet, jf. adopsjonsloven § 16 e første ledd. Ansvar for å gi forhåndssamtykke er delegert til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), jf. forskrift om adopsjon av barn fra utlandet § 4 første ledd.²

For at adopsjonsmyndighetene skal gi forhåndssamtykke, må de generelle krav til søkerne i adopsjonsloven være oppfylt. For eksempel må som hovedregel personer som ønsker å adoptere være fylt 25 år, og de som ønsker å adoptere sammen må være gift eller samboende, jf. adopsjonsloven § 5 andre ledd og § 3. Kravet om at adopsjonen må antas å «bli til barnets beste» etter adopsjonsloven § 2, stiller ytterligere krav til søkere. De generelle vilkårene for adopsjon og forhåndssamtykke, etter gjeldende regler, blir behandlet i kapittel 6. Internasjonal adopsjon stiller i tillegg mer omfattende krav.

Stortinget vedtok endringer i adopsjonsloven i mars 2013.³ Blant annet ble det vedtatt at krav til søkerne egnethet kan reguleres i forskrift, herunder krav til alder, helse, vandel, samlivets varighet, økonomi, bolig og deltakelse på adopsjonsforberedende kurs. Departementet kan i forskrift også stille særlige krav til enslige søkere jf. § 16 e fjerde ledd. Oppregningen er ikke ment å være uttømmende. Under stortingsbehandlingen uttalte familie og kulturkomiteen:⁴

«Forvaltningens avgjørelse bør bygge på en helhetsvurdering av alle relevante fakta. Retningslinjer for kriteriene som skal legges til grunn for godkjenning av adopsjonssøkere bør være veiledende slik som i dag, jf. adopsjonsloven §§ 2 og 22, og ikke absolutte krav. Avgjørelsen for om adoptivsøkerne godkjennes som adoptivforeldre bør tas ut fra en helhetsvurdering basert på søkerne egnethet og barns rett til en trygg oppvekst.»

Departementet har utformet forskrift om adopsjon av barn fra utlandet i tråd med merknadene fra komiteen. Forskriften er av 30. januar 2015 nr. 72 og trådte i kraft 1. februar 2015. Forskriften fastsetter vilkår for forhåndssamtykke, krav til søkerne og regler om behandlingsmåten i saker om forhåndssamtykke.

¹ Jf. Haagkonvensjonen artikkel 4 bokstav a).

² Jf. forskrift av 30. januar 2015 nr. 72.

³ Jf. Prop. 171 (2012-2013) om lov om endringer i adopsjonsloven og Innst. 143 L (2013-2014).

⁴ I Innst. 143 L (2013–2014).

Kravene til søkerne skal sikre at adopsjonen blir til barnets beste. For å få forhåndssamtykke, må adopsjonssøkere ha mulighet til å kunne ivareta barnet i hele dets oppvekst. Det skal foretas en helhetsvurdering av om søkerne er egnet for å adoptere jf. forskriften § 5. Det skal blant annet legges vekt på:

- personlige egenskaper og motivasjon for å adoptere
- fysisk og psykisk helse
- forutsetninger for å takle omsorgsoppgaver i tilstrekkelig tid framover
- familiesituasjon
- familiens økonomi
- boligstandard og bomiljø
- vandel

Er det tvil om en adopsjon vil bli til barnets beste, skal søknaden avslås jf. forskriften § 5 andre ledd og adopsjonsloven § 2. Adopsjonssøkerne skal også ha deltatt på adopsjonsforberedende kurs før forhåndssamtykke kan gis, jf. forskriften § 6.

Departementet har utgitt rundskriv som har kommentarer til forskriften, jf. rundskriv Q-28/2015 av 2. februar 2015. Rundskrivet omhandler spesielt kravene til søkerne i §§ 5-7. Rundskrivet sier blant annet at:

- Forskriften gjelder uavhengig av hvordan adopsjonen formidles.
- Barnets beste er en rettslig standard som må forstås i samsvar med den beste tilgjengelige kunnskap som til enhver tid gjelder.
- Det enkelte samarbeidsland kan ha egne krav til søkerne, for eksempel krav til søkerens alder, samlivsform, vandel og helsetilstand, og/eller at søkerne ikke er under behandling for barnløshet.

Departementet har også revidert rundskriv om saksbehandlingen ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon⁵ og rundskriv med veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon.⁶

Utover de kravene som stilles til søkerne for å få forhåndssamtykke, foretar faglig utvalg i tillegg en konkret vurdering av søkerne ved adopsjon av barn «med behov for spesiell støtte». Dersom søkere skal få forhåndssamtykke til å adoptere utenom en adopsjonsorganisasjon, må også noen

andre bestemte forhold være til stede. Se henholdsvis kapittel 14 og 15.

13.3 Internasjonale forpliktelser

Det er et grunnleggende prinsipp i adopsjonsloven og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, at en adopsjon skal være til barnets beste. Haagkonvensjonen av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, har et system for samarbeid mellom barnets opprinnelsesland og mottakerlandet når en adopsjon gjennomføres over landegrensene. I Norge trådte Haagkonvensjonen i kraft 1. januar 1998. Konvensjonen viderefører prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon⁷ for å sikre at internasjonale adopsjoner skjer med respekt for barnets grunnleggende rettigheter. Haagkonvensjonen skal også hindre bortføring av og handel med barn.

13.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår å videreføre at personer som er bosatt i Norge må ha forhåndssamtykke for å kunne adoptere barn fra utlandet, jf. utvalgets lovutkast § 17. Utvalget peker på at et slikt krav reduserer risikoen for at adopsjon skjuler bortføring og kjøp og salg av barn. Det er til barnets beste å kreve forhåndssamtykke, og kravet bidrar til å gi barn som adopteres fra utlandet en trygg og stabil familie, jf. utredningen s. 181.

Utvalget hadde ikke i oppgave å fremme forslag om endringer av vilkår for forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Utvalget har imidlertid oppfordret departementet til å vurdere om kravene til søkerne bør framgå av lov eller forskrift. Kravene framgår i dag i forskrift om adopsjon av barn fra utlandet av 30. januar 2015 nr. 72. Utvalget påpeker at vilkårene vil være bedre tilgjengelig for søkerne dersom de fastsettes i lovs form. Utvalget har i størst mulig grad forsøkt å lovfeste andre vilkår som stilles til adopsjonssøkere. Utvalget viser til at dersom kravene som stilles til søkerne ved internasjonal adopsjon også går fram av loven, vil dette skape et bedre og mer sammenhengende regelverk.

Adopsjonslovutvalget behandler vilkår for forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn fra utlandet i utredningens kapittel 14 (s. 171–181).

⁵ Jf. retningslinjer gitt av Barne- og familiedepartementet desember 2002, revidert i mars 2016 av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (Q-1045).

⁶ Jf. Rundskriv Q-1046. Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon.

⁷ FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.

13.5 Høringsinstansenes syn om forhåndssamtykke mv.

Få høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag om å videreføre krav til forhåndssamtykke eller spørsmålet om kravene til søkerne bør gå fram av lov eller forskrift.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Verdens Barn og Adopsjonsforum støtter utvalgets forslag om at det fortsatt skal kreves forhåndssamtykke.

13.6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at søkere må ha forhåndssamtykke for å kunne adoptere barn fra utlandet. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Departementet er enig med utvalget i at krav om forhåndssamtykke vil kunne redusere risikoen for at adopsjon skjuler bortføring og kjøp og salg av barn. Departementet er også enig i at det er til barnets beste å kreve forhåndssamtykke.

De høringsinstansene som har uttalt seg, støtter at det fortsatt skal kreves forhåndssamtykke. Det har ikke kommet innvendinger til forslaget i høringen.

Departementet mener at ikke alle kravene til søker behøver å stå i loven. Ingen høringsinstans ser ut til å ha uttalt seg direkte om dette. Departementets forslag i lovutkastet til § 5 tredje ledd har en oppramsing av krav som kan være aktuelle. Dette gjør kravene tilgjengelige for søkere og gir en pekepinn på hvilke krav som kan bli vurdert

når søknad om forhåndssamtykke behandles. Videre får søkere opplyst at det kan være en forskrift som regulerer dette ytterligere. Kravene framgår i dag i forskrift om adopsjon av barn fra utlandet.⁸ Den nærmere veiledningen av hva som ligger i det enkelte krav, framkommer ikke av lov eller forskrift, men blir utdypet i rundskriv. Rundskriv Q-28/2015⁹ har for eksempel kommentarer til forskrift om adopsjon av barn fra utlandet. Rundskrivet omhandler spesielt kravene til søkerne i forskriftens §§ 5 til 7. I tillegg er ikke kravlisten, verken i dagens forskrift eller i departementets forslag uttømmende, og andre forhold kan få betydning selv om disse ikke er nevnt.

Departementet viser også til at familie og kulturkomiteen nylig har uttalt seg om forhold av relevans for dette spørsmålet, se uttalelsen deres gjengitt i punkt 13.2 over. Departementet mener komiteens uttalelse taler for at ikke alle krav til søkerne bør gå fram av lov (eller forskrift). Departementet mener på denne bakgrunn at den beste løsningen er å beholde gjeldende regler på området.

Det kan videre tenkes endrede krav, både i utlandet og i Norge, som vil innebære et ønske om å endre nasjonale krav til søkere raskt. En eventuell endring av krav til søkere, tar lenger tid å gjennomføre dersom kravene er i lov enn i forskrift.

⁸ Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet av 30. januar 2015 nr. 72.

⁹ Rundskriv Q-28/2015 Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet - med kommentarer - 2. februar 2015.

14 Krav til søkere ved internasjonal adopsjon av barn med behov for spesiell støtte

14.1 Oppsummering og terminologi

Dette kapittelet behandler spørsmålet om det skal gis forhåndsgodkjenning til internasjonal adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Departementet foreslår, på lik linje med adopsjonslovutvalget, verken å lovfeste bestemte krav til søkere som ønsker å adoptere et barn med behov for spesiell støtte, eller at søkere kan forhåndsgodkjennes til å adoptere barn med behov for spesiell støtte. For å adoptere barn med behov for spesiell støtte, kreves det i dag, i tillegg til forhåndsgodkjenning, en ytterligere vurdering av faglig utvalg. Hver tildeling må således i disse tilfellene vurderes konkret av adopsjonsmyndighetene. Det ønskes i hovedsak at dagens regler blir videreført.

Adopsjonslovutvalget mener det bør utarbeides retningslinjer for hvilke momenter som normalt bør bli vurdert av norske myndigheter når tildelingen gjelder et barn med behov for spesiell støtte. Departementet vil ikke utarbeide slike retningslinjer nå, men heller følge utviklingen på dette feltet og vurdere dette nærmere.

«Barn med behov for spesiell støtte» omtales gjerne som «barn med spesielle omsorgsbehov».¹ «Barn med spesielle behov» samsvarer bedre med det internasjonale begrepet («children with special needs»). Men adopsjonslovutvalget mener at det er viktig å framheve at det er barnets behov for støtte som er sentralt i adopsjonssammenheng, og har derfor valgt å bruke betegnelsen «barn med behov for spesiell støtte». Departementet velger også å bruke betegnelsen «barn med behov for spesiell støtte». Dersom forskriften eller rundskrivet omtales, vil benevnelsen «barn med spesielle omsorgsbehov» benyttes. Departementet legger til grunn at det ikke skal være noen forskjell mellom «barn med behov for spesiell

støtte» og «barn med spesielle omsorgsbehov». Barn med spesielle omsorgsbehov omtales i ovennevnte rundskriv som barn som trenger oppfølging ut over det man må regne med ved adopsjon av barn fra utlandet.

Alle barn som adopteres internasjonalt kan ha behov for spesiell støtte. De har opplevd brudd med sine omsorgspersoner, er blitt flyttet til nye omgivelser, med en annen kultur og et annet språk, og har fått nye omsorgspersoner. Det er likevel bare noen adoptivbarn som blir betegnet som «barn med behov for spesiell støtte». Dette er barn som har flere utfordringer enn andre adoptivbarn. Haagkonvensjonen 1993 pålegger sentralmyndigheten i opprinnelseslandet å inkludere eventuelle spesielle behov barnet kan ha i sin rapport om barnet.

I følge Guide to Good Practice 2008 (avsnitt 386) kan barn som:

- er fysisk eller psykisk syke
- har atferdsvansker eller har opplevd traume
- er eldre (vanligvis over 7 år) eller barn i en søskenflokk

ha behov for spesiell støtte.

Ut over dette finnes ingen internasjonal standard for hvilke adoptivbarn som er barn med behov for spesiell støtte.

Andelen adoptivbarn med behov for spesiell støtte er økende. I 2013 ble 40 % av de internasjonalt adopterte barna ansett som å være «barn med behov for spesiell støtte». Disse barna trenger adoptivforeldre som kan gi dem særlig gode omsorgs- og oppvekstforhold.

14.2 Gjeldende rett

14.2.1 Adopsjonsloven mv.

I dag får ikke søkere forhåndsgodkjenning til å adoptere barn med behov for spesiell støtte.

Adopsjonsloven bruker heller ikke betegnelsen «barn med behov for spesiell støtte».

Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet av 30. januar 2015 nr. 72 § 4 andre ledd omtaler «barn

¹ Se forskrift om adopsjon av barn fra utlandet av 30. januar 2015 nr. 72 § 4 andre ledd og rundskriv Q-1045 om saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon, sist revidert i mars 2016 av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

med spesielle omsorgsbehov». Forskriften § 4 andre ledd sier at for adopsjon av et barn som har fylt 5 år, søskengrupper med flere enn to barn og barn med spesielle omsorgsbehov, kreves det godkjenning fra faglig utvalg for adopsjonssaker i tillegg til forhåndssamtykke. Det sies ikke noe om hvilke krav som skal stilles til søkere ved adopsjon av barn med spesielle omsorgsbehov. Forskriften § 4 kommenteres i rundskriv *Q-28/2015 med kommentarer til forskrift om adopsjon av barn fra utlandet*. I kommentarene til § 4 sies det at i tillegg til forhåndssamtykke, skal adopsjon av barn over 5 år vurderes av faglig utvalg. Faglig utvalg skal vurdere både tildelinger foretatt i barnets opprinnelsesland og adopsjoner der det søkes om å adoptere et konkret barn eller en konkret søskengruppe.

I følge § 7 i forskriften om adopsjon av barn fra utlandet, gjelder det særlige krav til søkerens egnethet for å adoptere barn i alderen fra 3 til fylte 5 år eller søskenpar hvor begge er yngre enn 5 år.

Ingen av merknadene i *Q-28/2015* til forskriften § 4 eller § 7 utdyper kravene til søkere ved adopsjon av barn med spesielle omsorgsbehov direkte.

I forskriften § 7, som gjelder ved adopsjon av barn i alderen fra 3 til fylte 5 år eller søskenpar hvor begge er yngre enn 5 år, sies det imidlertid at søkerne må være egnet for et slikt omsorgsansvar. I vurderingen skal det særlig legges vekt på søkerens innsikt i eldre adoptivbarns behov, og søkerens erfaring med og kunnskap om barn. I merknadene til § 7 sies det at det generelt vil innebære en mer krevende omsorgsoppgave å adoptere et eldre barn og/eller søsken, enn ett mindre barn. For å få forhåndssamtykke til adopsjon av et eldre barn eller søsken kreves det derfor at adoptivsøkerne vurderes som særlig egnet og motiverte til å ta på seg en slik omsorgsoppgave, og at de har innsikt i og forståelse for omsorgsoppgavens omfang. Adoptivsøkernes kunnskaper om og erfaringer med barn, som de har tilegnet seg gjennom utdanning, arbeidserfaring eller erfaring med egne barn, skal tillegges særlig vekt i vurderingen. Søkerens kunnskaper om og erfaringer med andre kulturer og språkkunnskaper, kan også vektlegges. Selv om kravet i § 7 ikke omfatter barn med spesielle omsorgsbehov direkte, gir merknadene til forskriften § 7, etter departementets mening, en forståelse av at det i alle fall må stilles særlige krav til søkerens egnethet dersom de ønsker å adoptere barn med behov for spesiell støtte. Men i disse tilfellene, hvor det er snakk om barn med behov for spesiell støtte, er det faglig

utvalg som foretar en konkret vurdering av om søkerne er egnet til å adoptere akkurat dette barnet.

I rundskrivet *Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon*, (Q-1045)², sies det at det kan være vanskelig å forutsi hvilke barn som har spesielle omsorgsbehov. I rundskrivet sies det at slike adopsjoner generelt antas å kunne stille særlige krav til omsorgspersonene. På grunn av dette skal saken behandles av faglig utvalg³ der det foreligger opplysninger om at barnets fysiske eller psykiske helse er av en slik karakter at man med stor grad av sikkerhet kan forvente at barnet vil kreve ekstra ressurser av sine framtidige foreldre. Rundskrivet sier at det for eksempel kan dreie seg om barn som er svært omsorgstrengende eller behandlingstrengende som følge av at de har vært utsatt for grov mishandling eller omsorgssvikt. Det kan videre gjelde barn med mer alvorlige fysiske skader, som vil kreve spesialisert behandling over tid fra hjelpeapparatet. Formålet med behandlingen i faglig utvalg er å finne godt egnede foreldre til det enkelte barn. Rundskrivet utdyper ikke nærmere hvilke krav som kan stilles til søkerne i disse tilfellene.

14.2.2 Forvaltningspraksis fra faglig utvalg for adopsjonssaker

Dersom et opprinnelsesland tildeler norske søkere et barn med behov for spesiell støtte, vurderer faglig utvalg om den konkrete tildelingen som er gjort av opprinnelsesstaten vil være til det konkrete barnets beste. Faglig utvalg foretar en konkret vurdering av søker eller søkerpar opp mot hvert enkelt barn.

Selv om vurderingene er svært konkrete, synes noen momenter å være gjennomgående for om søkerne får godkjenning:

- at søkerne har et «stort og godt nettverk» av venner og familie
- at søkerne har kontakt med andre familier som har adopterte barn
- at de har evne til og erfaring med å søke hjelp
- at søkerne har arbeidserfaring og/eller realkompetanse med barn generelt og/eller barn med behov for spesiell støtte spesielt
- at søkerne har gjennomført adopsjonsforberedende kurs. Ved forskrift om adopsjon av barn fra utlandet, som trådte i kraft 1. februar 2015,

² Sist revidert i mars 2016 av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

³ Se punkt 17.9 om faglig utvalg.

ble det satt krav om at søkere skal ha deltatt på adopsjonsforberedende kurs

Blant de mest sentrale momentene er at søkerne har satt seg tilstrekkelig inn i hva det vil si å adoptere barnet med de bestemte utfordringer det har, og at de er forberedt på å takle de utfordringene de har i vente. Et annet avgjørende moment er at søkerne har reflektert over og tatt inn over seg mulige reaksjoner på adopsjonen, både hos dem selv og hos barnet. Det er ikke tilstrekkelig å utvise en positiv holdning og tro på at en er forberedt. Søkerne må også ta inn over seg at adopsjonen kommer til å bli svært krevende. Etter at faglig utvalg har godkjent søkerne, utsteder Bufetat region nytt forhåndssamtykke om det er nødvendig. Nytt forhåndssamtykke vil være nødvendig dersom tildelingen ikke omfattes av det forhåndssamtykke søkerne allerede har. I utredningen er det gitt en gjennomgang av saksbehandlingen i slike saker i kapittel 18.2.1.5.

14.3 Internasjonale forpliktelser

Guide to Good Practice 2008 (kapittel 7.3) kommenterer krav til søkerne slik:

«391. Children with special needs should have adoptive parents with different skills. Not all prospective adoptive parents have the necessary skills and temperament to care for such children. The full disclosure of the condition of the child is especially important when seeking a family for a child with special needs. More specialised, tailor-made services are needed, including methods to actively look for suitable adoptive parents. In the adoption process, there should be specific matching procedures. There should also be specific postadoption services, and opportunities for adoptive parents to obtain support.

392. There should also be extensive counselling for the prospective adoptive parents to ensure that they are fully aware of the problems that may arise and that they receive training and assistance to cope with those problems. At the same time, the prospective adoptive parents' capacity to cope with problems can be assessed, as well as any special qualities or abilities they may have that will benefit the child.»

Guide 2008 tilsier at adopsjonsmyndighetene må foreta en særskilt vurdering av søkere som kan få tildelt barn med behov for spesiell støtte.

14.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

14.4.1 Bakgrunn – Hove-utvalgets forslag

Mange av synspunktene Hove-utvalget la fram om å adoptere et barn med behov for spesiell støtte, er relevante for utvalgets forslag. Utvalget startet derfor med å vise til Hove-utvalgets forslag og høringsinstansenes syn på Hove-utvalgets forslag.

Hove-utvalget mente at både barneperspektivet og internasjonal rett tilsier at det må stilles tilleggskrav til søkerne ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, jf. NOU 2009: 21 s. 101. Konkret foreslo Hove-utvalget å erstatte dagens noe vage krav ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, med mer spesifikke krav knyttet til erfaringer med egne barn og/eller utdanning/arbeid rettet mot barn. Hove-utvalget foreslo at søkere kunne gis «utvidet godkjenning», altså at søkere kunne godkjennes på forhånd for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Hove-utvalget foreslo også et skjerpet krav til enslige som vil adoptere barn med behov for spesiell støtte. Det ble foreslått at enslige måtte ha både erfaring med egne barn og utdanning/arbeid rettet mot barn, alternativt utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte. I tillegg måtte de ha et nettverk som både var utredet og hadde forpliktet seg til å stille opp for søker ved behov.

Kun et fåtall av høringsinstansene uttalte seg om Hove-utvalgets forslag til tilleggsvilkår for å få «utvidet godkjenning». Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) påpekte at det burde utarbeides retningslinjer som avklarte hva som lå i Hove-utvalgets forslag og utalte at selv om retningslinjene skulle gi utfyllende veiledning for hvordan kravene skulle forstås og praktiseres, vil det kreve betydelig kompetanse hos utreder å kunne ta stilling til om søker er særlig godt kvalifisert og egnet jf. høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 28. Bufetat region Midt-Norge, Bufetat region øst og Ønskebarn mente at kriteriene som adopsjonsmyndighetene skal vektlegge ved avgjørelse av om søkere kan adoptere barn med behov for spesiell støtte må tydeliggjøres. InorAdopt mente at utreder burde ha gode kunnskaper og at det var viktig at utreder «ikke kun fokuserer på søkernes eventuelle mangel på barnerelatert utdanning og tidligere erfaringer med barn, men også vektlegger søkernes evner for

omsorg og empati, og er i stand til å kunne reflektere over hva et barn vil kunne ha behov for. Ønskebarn var enig i at det burde stilles ekstra krav til søkere ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, men var kritisk til Hove-utvalgets forslag til konkrete vilkår.

Når det gjelder ensliges adgang til å adoptere barn med behov for spesiell støtte, var det særlig to høringsinstanser som uttalte seg om Hove-utvalgets forslag til skjerpede krav: Enestående Adoptanters Forening og Ønskebarn. Enestående Adoptanters Forening var skeptisk til forslaget og mente forslaget vil gi en innstramming av dagens praksis. Også foreningen Ønskebarn var kritisk, og da særlig til Hove-utvalgets forslag til krav om godt nettverk.

14.4.2 Adopsjonslovutvalgets forslag til behandlingsmåte for tildeling av barn med behov for spesiell støtte

Hove-utvalget foreslo å lovfeste tilleggsvilkår for å få «utvidet forhåndssamtykke» til å adoptere barn med behov for spesiell støtte. Adopsjonslovutvalget foreslår derimot å videreføre dagens ordning om at det ikke skal gis utvidet forhåndssamtykke/godkjenning til å adoptere barn med behov for spesiell støtte.

Utvalget mener den konkrete «matchingen» mellom søkerne og barnet, er, og bør være, en konkret vurdering. Etter utvalgets syn er det verken mulig eller hensiktsmessig å stille bestemte krav som må være oppfylt i alle saker hvor adopsjonssøkere kan tildeles et barn med behov for spesiell støtte. Utvalget foreslår derfor å videreføre at det ikke skal kunne gis utvidet forhåndssamtykke/godkjenning til å adoptere barn med behov for spesiell støtte.

Utvalget foreslår at alle tildelinger av barn fra utlandet skal vurderes av Bufdir. Dersom Bufdir vurderer at barnet har behov for spesiell støtte, foreslår utvalget at Bufdir innhenter en rådgivende uttalelse fra det rådgivende utvalg for adopsjonssaker. I disse tilfellene har søkerne allerede oppfylt de alminnelige vilkårene for forhåndssamtykke. Utvalget sier at det rådgivende utvalgets vurderingstema da vil være om adopsjonssøkerne og det tildelte barnet passer sammen. Vurderingen vil bero på helt konkrete forhold, både knyttet til barnet og til adopsjonssøkerne. Kvalitetssikringen av personer som er tildelt barn med behov for spesiell bør ligge i denne saksbehandlingen. På bakgrunn av det rådgivende utvalgets vurdering, vil Bufdir enten godkjenne eller ikke godkjenne tildelingen.

Utvalget mener videre at det bør utarbeides retningslinjer for hvilke momenter som normalt bør vurderes av norske myndigheter i disse sakene. For eksempel om søkerne har satt seg godt nok inn i det konkrete barnets situasjon og hva adopsjonen av det konkrete barnet vil innebære både for barnet og dem selv.

Utvalget peker videre på at det bør forskriftsfestes hvilke krav søkerne må oppfylle for å bli godkjent som adoptivforeldre for et barn med behov for spesiell støtte. Utvalget viser til at forslaget om en generell hjemmel til å forskriftsfeste krav til søkerne også vil gjelde ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Utvalget behandler vilkårene for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte i utredningens kapittel 15 (s.182–188).

14.5 Høringsinstansenes syn

De tre adopsjonsorganisasjonene, *Enestående Adoptanters Forening*, *Bufdir*, *Advokatforeningen* og *faglig utvalg for adopsjonssaker*, kommenterer utvalgets forslag om å videreføre dagens regel om at det ikke gis forhåndssamtykke til å adoptere barn med spesielle behov.

De tre adopsjonsorganisasjonene og *Enestående Adoptanters Forening* er uenige i utvalgets konklusjon på dette punkt. *Verdens Barn* mener at det må stilles ekstra krav til søkere ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, men understreker at det bør legges bedre til rette for at de søkere som ønsker det, kan adoptere barn med behov for spesiell støtte. *InorAdopt* og *Adopsjonsforum* viser til at dersom det gjelder diagnoser som kan håndteres relativt enkelt, bør det være mulig å utrede og eventuelt gi søkerne en forhåndsgodkjenning spesifikt for barn med enkle, konkrete behov. Her vises det til at søkere kan ha satt seg grundig inn i hva diagnosene innebærer og at de aller fleste saker blir godkjent av faglig utvalg. *Adopsjonsforum* og *InorAdopt* peker også på at saksbehandlingen kan være mer effektiv ved slik forhåndsgodkjenning. *InorAdopt* mener også at en forhåndsgodkjenning er en bedre ordning sett ut fra barnets perspektiv, fordi adopsjonsprosessen trolig vil kunne gå raskere enn dersom sakene må forelegges for det rådgivende organet. Der søkere er tildelt barn med behov for spesiell støtte, uten at det på forhånd er redegjort for hvilke konkrete utfordringer søkerne er åpne for, vurderer *InorAdopt* det som riktig at tildelingen framlegges for det rådgivende organet og at prosessen foregår slik utvalget har foreslått.

Enestående Adoptanternes Forening, som ønsker at loven åpner for forhåndsgodkjenning av søkere for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, viser til at svært få land aksepterer enslige søkere. Dette innebærer at enslige ikke får formidlingsbekreftelse. De enslige vil da heller ikke kunne adoptere barn med behov for spesiell støtte, selv om en del land godtar enslige søkere ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Bufdir, faglig utvalg for adopsjonssaker og Advokatforeningen er enige med utvalget i at det ikke bør gis forhåndssamtykke til å adoptere barn med behov for spesiell støtte.

Bufdir mener at dagens ordning sikrer at søkerne er egnet til å ivareta omsorgsbehovet til barnet de kan bli tildelt på en best mulig måte. *Faglig utvalg* støtter utvalgets forslag, og understreker viktigheten av at tildeling av barn med behov for særskilt støtte foretas av kvalifiserte og erfarne fagfolk.

Få høringsinstanser kommenterer utvalgets forslag om en generell hjemmel til å forskriftsfeste kravene til søkerne, og at denne kan inkludere vurderingskriterier for tildeling av barn med behov for spesiell støtte.

InorAdopt og Adopsjonsforum mener at dersom det kan forskriftsfestes momenter som bør vurderes ved selve tildelingen (matchingen) av barn med behov for spesiell støtte, bør det også være mulig å forskriftsfeste momenter for å kunne gi forhåndsgodkjenning til å adoptere barn med behov for spesiell støtte. *Adopsjonsforum* mener det i disse tilfellene bør fokuseres på søkerens personlige egenskaper og motivasjon og om de har reflektert grundig over ulike sider ved å ta på seg en krevende foreldreoppgave. De viser også til at når en tildeling foreligger skal det uansett gjøres en vurdering av den konkrete tildelingen, for å vurdere om denne ligger innenfor det gitte forhåndssamtykket. Dersom det er tvil om dette, må saken behandles i det foreslåtte faglige rådgivende utvalget.

Verdens Barn er enige i at det må stilles ekstra krav til søkere, men mener det bør legges bedre til rette for at søkere som ønsker det kan adoptere barn med behov for spesiell støtte.

InorAdopt er enig i at det bør utarbeides retningslinjer for hvilke momenter som normalt bør vurderes i disse sakene. *InorAdopt* ser at det er utfordringer med å fastsette retningslinjer, men mener slike retningslinjer ville vært svært nyttig. Retningslinjer ville gitt søkerne et mer realistisk bilde av den kommende adopsjonsprosessen, og antakelig vært et godt arbeidsredskap for de som skal vurdere tildelingene. *Inoradopt* mener søker-

nes personlige egnethet bør være det sentrale i utredningen. Basert på erfaring, ser *InorAdopt* at det er søkerens personlighet, deres egenskaper og ferdigheter som er det sentrale for hvordan man håndterer en adopsjon, og ikke formell kompetanse og tidligere barnevernserfaring.

14.6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår, i likhet med utvalget, at det ikke skal gis særskilt forhåndssamtykke til søkere som ønsker å adoptere barn med behov for spesiell støtte.

Som flere påpekte i høringsrunden til NOU 2009: 21 innebærer det å adoptere et barn med behov for spesiell støtte for de fleste en modningsprosess. Det er dermed flere som ønsker å adoptere et barn med behov for spesiell støtte på tildelingstidspunktet enn det er på søknadstidspunktet. I tillegg ser en også i dag at personer uten ønske om å adoptere barn med behov for spesiell støtte, får barn med behov for spesiell støtte tildelt fra opprinnelseslandet. Departementet mener derfor både at det er ønskelig med en etterfølgende vurdering av tildeling, og at en slik vurdering er nødvendig slik det internasjonale systemet fungerer i dag.

Et annet argument mot at søkere skal kunne få forhåndssamtykke til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, er at det kan tenkes søkere som generelt og på forhånd ikke anses som egnet til å ta vare på et barn med behov for spesiell støtte, men som likevel er godt egnet til å ta vare på et konkret barn med behov for spesiell støtte. Et enkelt eksempel er dersom den ene søkeren er sterkt hørselshemmet, og det konkrete barnet også er det. Selv om søkerne på generelt grunnlag ikke er egnet til å adoptere barn med spesielle behov, kan de være godt egnet til å ivareta det konkrete barnet. Argumentet er underordnet, men illustrerer forskjellen på forhåndssamtykke til adopsjon før tildeling, og godkjenning av selve tildelingen.

Hva slags utfordringer det enkelte barn har, varierer i så stor grad at norske myndigheter bør vurdere om de konkrete adopsjonssøkerne egner seg til å adoptere et barn med de konkrete utfordringene. Departementet viser til at tildeling som gjelder barn med behov for spesiell støtte uansett må gjennom en ny vurdering av norske myndigheter etter tildelingen. Det vil derfor være lite hensiktsmessig å gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Saksbehandlingen ved tildeling av barn med behov for spesiell støtte blir behandlet i kapittel 17.

Departementet er enig i at det må innhentes en rådgivende uttalelse fra det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker der barnet har behov for spesiell støtte. I disse tilfellene har søkerne allerede oppfylt de alminnelige vilkårene for forhåndssamtykke, men departementet mener det viktige her, både for barnet og for søkerne, er at adopsjonssøkerne kan ivareta det tildelte barnets omsorgsbehov. Departementet mener det er til barnets beste at tildelingen vurderes på grunnlag av konkrete forhold, både knyttet til barnet og til adopsjonssøkerne. Det bør for eksempel vurderes om søkerne er beredt til å ta imot det konkrete barnet med de utfordringene det har. En slik konkret vurdering vil det ikke være mulig å foreta når avgjørelsen om forhåndssamtykke fattes, fordi adopsjonsmyndighetene på dette tidspunkt ikke vet hvilket barn søkerne kan bli tildelt. På bakgrunn av det rådgivende utvalgets vurdering, skal adopsjonsmyndigheten enten godkjenne eller ikke godkjenne tildelingen.

Departementet mener videre at det er vanskelig å fastsette spesifikke krav i forskrift eller retningslinjer for vurderingen av søkerne. Det er neppe slik at alle søkere som ønsker å adoptere barn med behov for spesiell støtte, må ha samme kompetanse. Barnas behov vil variere, og det kan være kunstig å stille absolutte og like krav til potensielle foreldres kompetanse. I disse sakene er det nødvendig med en konkret og individuell vurdering av foreldrenes kunnskap om det tildelte barnets diagnose, søkerne egnethet og søkerne innstilling til å skulle leve med dette barnet.

Departementet vil også vise til at Stortinget i mars 2013 vedtok endringer i adopsjonsloven

§ 16 e.⁴ Adopsjonsloven § 16 e fjerde ledd lovfører de krav til søkerne, som kan reguleres i forskrift. Under stortingsbehandlingen uttalte Familie- og kulturkomiteen blant annet at:

«Forvaltningens avgjørelse bør bygge på en helhetsvurdering av alle relevante fakta. Retningslinjer for kriteriene som skal legges til grunn for godkjenning av adopsjonssøkere bør være veiledende slik som i dag, jf. adopsjonsloven §§ 2 og 22, og ikke absolutte krav. Avgjørelsen for om adoptivsøkerne godkjennes som adoptivforeldre bør tas ut fra en helhetsvurdering basert på søkerne egnethet og barns rett til en trygg oppvekst.»

De samme hensyn gjør seg gjeldende ved adopsjon av barn med spesielle omsorgsbehov. Departementet mener derfor at dagens praksis med en konkret vurdering av hver søker eller hvert søkerpar opp mot hvert enkelt barn som er tildelt, er mest hensiktsmessig.

Departementet vil vurdere om det er behov for veiledende retningslinjer for tildeling av barn med behov for spesiell støtte. Retningslinjene kan gi informasjon til de som skal gjøre vurderingene, adopsjonsorganisasjonene og søkere om hvilke momenter som bør vektlegges i vurderingen. Momentene kan gi søkerne et mer realistisk bilde av om de selv er egnet og av hva denne adopsjonen faktisk innebærer. Retningslinjene vil også kunne bidra til å sikre likebehandling av søkere. Departementet vil følge utviklingen på dette feltet og vurdere behovet nærmere.

⁴ Jf. Prop. 171 (2012–2013) om lov om endringer i adopsjonsloven og Innst. 143 L (2013–2014).

15 Internasjonal adopsjon utenom en organisasjon

15.1 Oppsummering

I dette kapittelet behandles spørsmålet om hvilken adgang søkere skal ha til internasjonal adopsjon utenom en adopsjonsorganisasjon.

Departementet foreslår å videreføre at internasjonal adopsjon som hovedregel skal gjennomføres gjennom en adopsjonsorganisasjon. Det foreslås en unntaksmulighet, men at det lovfestes i hvilke tilfeller det er mulig å adoptere barn fra utlandet uten å gå gjennom en adopsjonsorganisasjon. Departementet følger utvalgets forslag om å skille mellom adopsjon av kjent barn og ukjent barn. Nytt er forslaget om at det ikke skal være mulig å adoptere ukjent barn utenom organisasjon, dersom en norsk organisasjon har formidlingstillatelse til det landet det adopteres fra.

15.2 Gjeldende rett

15.2.1 Adopsjonsloven

Etter adopsjonsloven § 16 f første ledd kan utenlandsadopsjon som hovedregel bare skje gjennom en adopsjonsorganisasjon. Bakgrunnen for regelen er i størst mulig grad å beskytte mot kjøp, salg, tyveri og bortføring av barn i adopsjonshensikt. Ordningen med adopsjonsorganisasjoner sikrer at adopsjonen gjennomføres på en forsvarlig måte og i samsvar med barnets grunnleggende interesser.

I «særlige tilfeller» er det imidlertid mulig å adoptere utenom organisasjon jf. adopsjonsloven § 16 f andre ledd. Det er uansett en absolutt forutsetning for å kunne gi tillatelse til å adoptere utenom organisasjon, at søkerne fyller vilkårene for å få forhåndssamtykke, jf. adopsjonsloven § 16 e. Forhåndssamtykke kan gis både for adopsjon fra land der godkjent norsk organisasjon har formidlingstillatelse og fra andre land. «Særlige tilfeller» henspiller ifølge rundskriv Q-1045 s. 30 på at søkere må ha en spesiell tilknytning til opprinnelseslandet:

«Forhåndssamtykke kan i slike tilfeller bare gis når søkere har en spesiell tilknytning til

vedkommende land, for eksempel gjennom statsborgerskap, oppvekst eller at de er midlertidig bosatt der, for eksempel på grunn av arbeid.»

Selv om søkerne har den nødvendige tilknytningen til det aktuelle landet, kan tillatelse bare gis dersom adopsjonen kan gjennomføres på betryggende måte. Ifølge rundskrivet må adopsjonen kunne gjennomføres på en forsvarlig måte og i samsvar med internasjonalt anerkjente prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen 1993. Det må blant annet foreligge dokumentasjon på at barnet er frigitt eller kan frigis for adopsjon.

Dagens lov skiller ikke mellom adopsjon av ukjent barn og kjent barn. Søker må heller ikke benytte seg av en adopsjonsorganisasjon, selv om norsk organisasjon har etablert adopsjonssamarbeid med landet det skal adopteres fra.

15.2.2 Forvaltningspraksis

Adopsjonsmyndighetene fører en restriktiv praksis i saker som gjelder adopsjon utenom en organisasjon.

«Norsk praksis tillater bare helt unntaksvis private adopsjoner, og da bare i formen adopsjon utenom godkjent forening. Det vil si at også de som søker å ordne adopsjonen utenom godkjent forening, må ha forhåndssamtykke.»¹

Ved adopsjon av et kjent barn vurderer adopsjonsmyndighetene om opprinnelsesstaten har undersøkt mulighetene for å oppfostre barnet i opprinnelsesstaten, men vurdert at barnet er best tjent med en internasjonal adopsjon. Dette kalles for subsidiaritetsprinsippet etter Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 nr. 1 bokstav b) og gjelder ved all internasjonal adopsjon.

¹ Jf. St.prp. nr. 77 (1995–96) Om samtykke til ratifikasjon av konvensjon av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, s. 18.

15.3 Internasjonale forpliktelser

Haagkonvensjonen 1993² inneholder ikke et forbud mot adopsjon utenom en organisasjon eller sentralmyndighet, men konvensjonens system og bestemmelser vanskeliggjør slik adopsjon. Målet er blant annet å hindre kontakt mellom søkerne og personer eller institusjoner som har myndighet til å treffe beslutninger på barnets vegne, før de nødvendige samtykkene og tillatelsene er gitt.³ Dette gir større grad av sikkerhet for at ingen øver press på dem som har anledning til å samtykke til adopsjonen og at det ikke finner sted kjøp og salg med barn.

Guide 2008⁴ slår også fast at private adopsjoner og adopsjoner uavhengig av adopsjonsorganisasjoner ikke er i samsvar med framgangsmåten som skisseres i konvensjonen og at medlemsstater bør sørge for at slike adopsjoner finner sted i minst mulig grad.

Når det gjelder adopsjon av kjent barn, understreker Guide 2008 at det ikke automatisk kan legges til grunn at en familieadopsjon alltid er bedre for barnet enn oppvekst i en annen familie i hjemlandet (avsnitt 514). Guide 2008 framhever at Haagkonvensjonens overordnede prinsipper er barnets beste og at et permanent hjem i utlandet vil være å foretrekke framfor en midlertidig plassering i hjemlandet (avsnitt 516 og 517). Guide 2008 forutsetter at enhver sak avgjøres konkret, herunder skal både barnets beste og muligheten for å oppfostre barnet i egen stat (subsidiaritetsprinsippet) vurderes. Det vises til at eldre barn vil kunne ha større vansker med å tilpasse seg et bytte av land, og at familie i opprinnelsesstaten vil kunne oppleve et press mot å tillate adopsjon fra familie i mottakerstaten (avsnitt 518).

15.4 Andre nordiske lands rett

Sammendrag

I både Danmark, Sverige og Finland er det adgang til internasjonal adopsjon av kjent barn. I Danmark og Sverige er det en hovedregel at adopsjon av ukjent barn skal skje via adopsjonsorganisasjon, mens det etter unntaksbestemmelser kan gis adgang til såkalt «privat fremmedadoption» i Danmark og «enskild» adopsjon i Sverige. Finsk adopsjonslov krever på sin side at adopsjonssø-

kerne alltid må ha et forutgående forhold til barnet for å adoptere utenom adopsjonsorganisasjon.

Dansk rett

I Danmark er det krav om at adopsjonsformidlingen skal skje gjennom en godkjent adopsjonsorganisasjon. Unntak fra regelen reguleres i forskrift og skiller mellom familieadopsjoner og private fremmedadopsjoner. En privat fremmedadopsjon er adopsjon av ukjent barn fra utlandet utenom dansk adopsjonsorganisasjon. Familiestyrelsen påpeker i *Vejledning om adopsjon* at det svært sjeldent skal gis tillatelse til privat fremmedadopsjon. Veilederen begrunner det med «at disse adopsjoner giver anledning til betydelige betænkeligheder hos myndighederne i såvel afgiverlandene som modtagerlandene, ikke mindst på grund af risikoen for, at der kan forekomme ulovlige eller uetiske forhold», jf. *Vejledning om adoption* kapittel 14.

Familieadopsjon er ifølge forskriften § 1 nr. 3 adopsjon av barnebarn, søsken eller søskenbarn, men også andre forhold mellom barnet og adopsjonssøkerne kan gjøre at saken betegnes som en familieadopsjon. Dette utdypes i familiestyrelsens *Vejledning om frigivelse af børn til national adoption* kapittel 2.

Dersom adopsjonssøkerne er i nær familie med barnet som søkes adoptert, kreves det ikke samme godkjenning av søkerne.

Svensk rett

Svensk lov åpner også for adopsjon utenom organisasjon dersom det gjelder et barn søkeren er i slekt med eller det foreligger «särskilda skäl». Den svenske utredningen SOU 2009: 61 *Moder-nare adoptionsregler* har foreslått å forby internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon med mindre det foreligger en forutgående tilknytning mellom søker og det barnet vedkommende søker å adoptere (SOU 2009: 61 s. 208 flg.).

Finsk rett

Den finske adopsjonsloven § 42 slår fast at det ikke er adgang til å adoptere et barn som bor i utlandet utenom adopsjonsorganisasjon med mindre barnet er i ens familie eller det foreligger et forutgående forhold mellom søker og barnet. Dersom adopsjonssøker har etablert et forhold til barnet i den hensikt at dette skal resultere i en adopsjon, får ikke søker tillatelse til å adoptere barnet.

² Av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner.

³ Haagkonvensjonen 1993 artikkel 29 er illustrerende.

⁴ Guide to Good Practice 2008.

Dersom barnets opprinnelsesland er et land hvor finske adopsjonsorganisasjoner opererer, må adopsjonsmyndighetene forsikre seg om at adopsjonen ikke kan skje gjennom adopsjonsorganisasjon (RP 47/2011 rd s. 66). Ved vurderingen av om de generelle vilkårene er oppfylt, må adopsjonsmyndighetene særlig undersøke om subsidiaritetsprinsippet er fulgt, eller om barnet heller bør vokse opp hos familie eller slekt i opprinnelsesstaten.

15.5 Adopsjonslovutvalgets forslag

15.5.1 Oversikt

Forslagene fra adopsjonslovutvalget bygger i stor grad på gjeldende regler. Etter gjeldende adopsjonslov § 16 f første ledd kan utenlandsadopsjon som hovedregel bare skje gjennom en adopsjonsorganisasjon. Ordningen med adopsjonsorganisasjoner sikrer at adopsjonen gjennomføres på en forsvarlig måte. I «særlige tilfeller» er det imidlertid mulig å adoptere utenom organisasjon, jf. adopsjonsloven § 16 f andre ledd. Unntak fra hovedregelen kan således gjøres på visse vilkår. Utvalget foreslår at denne unntaksadgangen i større grad formuleres gjennom lovvilkår, jf. utkastet til § 19 andre ledd og § 20. Her ønsker utvalget også å endre regelverket ved å skille mellom adopsjon av kjent barn og ukjent barn. Det er noen sentrale forskjeller mellom adopsjon av ukjent barn og kjent barn som, etter utvalgets mening, gjør det nødvendig med to bestemmelser. Blant annet mener utvalget at andre hensyn gjør seg gjeldende i saker hvor søkerne har tilknytning til barnet, enn ved adopsjon av ukjent barn. Tre av vilkårene utvalget foreslår er like for begge adopsjonsformene. I tillegg foreslår utvalget særegne vilkår for adopsjon av ukjent barn og kjent barn. Adopsjonslovutvalget bruker betegnelsen «kjent barn» på barn som søkerne har en forutgående tilknytning til. Når utvalget bruker betegnelsen «ukjent barn», viser det til søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet som søkerne på forhånd ikke vet noe om. Når det gjelder adopsjon av ukjent barn, foreslår utvalget en innsnevring av dagens regler ved at adopsjonssøkerne må gå gjennom adopsjonsorganisasjon dersom en norsk organisasjon opererer i det landet de ønsker å adoptere et barn fra. Utvalget behandler adgangen til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon i utredningen kapittel 16 (s. 189–198).

15.5.2 Like vilkår for adopsjon av ukjent barn og kjent barn

For både adopsjon av ukjent barn og kjent barn foreslås det tre vilkår som er like.

For det første foreslås det at vilkårene for forhåndssamtykke etter loven og forskrift med hjemmel i loven er oppfylt. For det andre foreslår utvalget at minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet som barnet kommer fra, for eksempel gjennom statsborgerskap, oppvekst eller midlertidig bosetning. Departementet legger til grunn at utvalget foreslår å videreføre dagens praksis her. For det tredje foreslår utvalget videreført at adopsjonen må kunne gjennomføres på en betryggende måte. I dette ligger det blant annet at det må foreligge dokumenter på at barnet er frigitt eller kan frigis til internasjonal adopsjon, og at adopsjonsmyndighetene må være sikre på at adopsjonen vil skje i samsvar med internasjonale prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen 1993. Dersom opprinnelseslandet for eksempel kun tillater kafala⁵, og ikke adopsjon, kan det etter utvalgets syn ikke gjennomføres adopsjon på en betryggende måte og forhåndssamtykke kan ikke gis.

15.5.3 Adopsjon av ukjent barn utenom en adopsjonsorganisasjon

Utvalget vil begrense adopsjon av ukjent barn utenom en adopsjonsorganisasjon i størst mulig grad fordi disse adopsjonene kan være et resultat at et forsøk på å omgå norsk og internasjonalt regelverk. Utvalget frykter imidlertid at et forbud kan medføre en økning i antall søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn eller en økning av søknader om etterfølgende anerkjennelse. Utvalget viser også til at kontrollmulighetene er bedre når norske myndigheter får innflytelse på og innblikk i de konkrete sakene før adopsjonen gjennomføres, blant annet ved at adopsjonssøkerne søker om forhåndssamtykke. Utvalget foreslår derfor at det fortsatt skal være mulig å adoptere utenom adopsjonsorganisasjon. Utvalget vil imidlertid snevre inn dagens regel.

I tillegg til de ordinære vilkårene for forhåndssamtykke og de tre felles vilkårene som er omtalt i pkt. 15.5.2 over, foreslår derfor utvalget at *ukjent* barn kun kan adopteres utenom norsk organisasjon dersom ingen norske adopsjonsorganisasjoner har formidlingssamarbeid med barnets opp-

⁵ I muslimske land brukes langvarige plasseringer – Kafala.

rinnelsesland. Dette er en innsnevring i forhold til i dag.

Utvalget understreker at adopsjonsmyndighetene må være særlig årvåkne og grundige ved sin behandling av søknader om forhåndssamtykke i disse sakene.

15.5.4 Adopsjon av kjent barn utenom en adopsjonsorganisasjon

Utvalget mener at søkere som ønsker å adoptere kjent barn ikke må utredes og godkjennes på linje med det som er kravet ved forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn. Utvalget viser blant annet til at barnet både er kjent for adopsjonsmyndighetene og søkerne.

I tillegg til vilkårene for forhåndssamtykke og de tre felles vilkårene, som er omtalt i pkt. 15.5.2 over, foreslår utvalget at søkere ved adopsjon av kjent barn utenom organisasjon, må ha en nær personlig tilknytning til barnet, eller dets familie og at denne var etablert *før* adopsjonsspørsmålet ble aktuelt. Utvalget har sett hen til rundskriv Q-1045 ved utarbeidelsen av vilkårene. For adopsjon av kjent barn advarer Guide 2008⁶ sterkt mot adopsjonssøknader på bakgrunn av at adopsjons-søkerne er blitt kjent med barnet eller dets familie i den hensikt å adoptere barnet. Utvalget ønsker ikke å åpne for slike adopsjoner.

I tillegg foreslår utvalget å lovfeste subsidaritetsprinsippet. Prinsippet gjelder ved all internasjonal adopsjon og innebærer at opprinnelsesstaten må ha undersøkt mulighetene for å oppfostre barnet der, men vurdert at barnet er best tjent med en internasjonal adopsjon, jf. Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 nr. 1 bokstav b).

Ved adopsjon av kjent barn stiller ikke utvalget krav om at adopsjonen må gå gjennom en norsk organisasjon. Dette gjelder selv om en norsk organisasjon er godkjent for å ha adopsjonssamarbeid med landet det skal adopteres fra.

Dersom vilkårene for forhåndssamtykke er oppfylt, mener utvalget at adopsjonsmyndighetene skal kunne gi forhåndssamtykke til adopsjon av det konkrete barnet som søkerne ønsker å adoptere. Forhåndssamtykket vil da ha en noe annen karakter enn forhåndssamtykke av ukjent barn og har ikke de samme rammene som ved forhåndssamtykke av ukjent barn. For eksempel er det ikke noen aldersbegrensning på barnet ved disse adopsjonene. Videre vil forhåndssamtykket knyttes direkte til det barnet søkerne skal adoptere.

15.5.5 Plassering av bestemmelsene

Adopsjonslovutvalget foreslår et eget kapittel i loven som omhandler adopsjon av barn fra utlandet. Utvalget har, ut fra den lovstruktur som forslaget ellers bygger på, kommet til at bestemmelsene som angir vilkår for adopsjon utenom en adopsjonsorganisasjon bør stå i tilknytning til vilkår for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon.

15.6 Høringsinstansenes syn

15.6.1 Adopsjon av ukjent barn utenom en organisasjon

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), de tre adopsjonsorganisasjonene og *Advokatforeningen* har uttalt seg om forslaget og støtter at søkere som hovedregel må benytte seg av en adopsjonsorganisasjon for å adoptere et ukjent barn som bor i utlandet. De støtter også utvalgets forslag om å innsnevre dagens regel slik at ukjent barn kun kan adopteres utenom norsk organisasjon dersom ingen norske adopsjonsorganisasjoner har formidlingssamarbeid med barnets opprinnelsesland.

Verdens Barn skriver at internasjonale adopsjoner må følge noen spilleregler for å sikre barn mot overgrep. En adopsjon må være en grundig prosess, der myndigheter, adopsjonsformidlere, domstoler osv. skal kunne kontrollere barnas bakgrunn. Her må det blant annet sikres at barnet er reelt foreldreløst eller av andre årsaker er overgitt til adopsjon. Etter *Verdens Barns* vurdering vil private adopsjoner føre til økt risiko for at adopsjonene ikke skjer på en etisk forsvarlig måte. Det er derfor ønskelig at unntak for adopsjon gjennom godkjent organisasjon praktiseres strengt.

Adopsjonsforum uttaler blant annet at internasjonal erfaring viser at både såkalte «private» og «uavhengige» adopsjoner medfører større risiko for feil og uetisk praksis. *Adopsjonsforum* uttaler videre at de unntakene som beskrives som «spesiell tilknytning» til land, ikke må tolkes så liberalt at utenlandske statsborgere bosatt i Norge lett kan unngå domisilprinsippet i lovverket.

Bufdir mener adopsjon gjennom godkjent organisasjon sikrer at adopsjoner foregår på en trygg måte til beste for barnet. *Bufdir* mener imidlertid at det må følge av lovens ordlyd eller forskrift at adopsjon utenom en organisasjon ikke bør være aktuelt dersom landet det søkes adoptert fra ikke har adopsjonsinstituttet regulert i sin lovgivning.

⁶ Guide to Good Practice 2008.

Advokatforeningen er enig i de avveininger som utvalget gjør knyttet til adopsjon av ukjent barn i utvalgets utkast til § 20, men ber departementet vurdere om ordet «og» bør føyes til mellom de materielle vilkårene i andre ledd, slik at man gjør det helt klart at vilkårene er kumulative.

15.6.2 Adopsjon av kjent barn utenom en organisasjon

Bufdir, Utlendingsdirektoratet (UDI), Verdens Barn og Advokatforeningen støtter i hovedsak forslaget om at det skal være mulig å adoptere kjent barn utenom organisasjon, og at det skilles mellom adopsjon av kjent barn og ukjent barn.

Bufdir har enkelte kommentarer til ordlyden. Etter *Bufdirs* syn bør det være tilstrekkelig at én av søkerne har personlig tilknytning og at begrepet dets familie blir for vidt. Alternativet bør være begrenset til *nær* familie, som eksempelvis at en av søkerne er barnets tante eller onkel. *Bufdir* støtter at barnet må mangle trygghet og faste omsorgspersoner i utlandet, men mener ordlyden bør være «hjemlandet».

UDI oppfatter at forslaget vil kunne ivareta sentrale utfordringer knyttet til adopsjon av kjent barn, også avgrensingen mot adopsjon som virkemiddel for familiegjenforening. Etter *UDIs* erfaring gjennomføres nasjonal adopsjon i utlandet ofte uten at det er innhentet forhåndssamtykke, til tross for at adoptantene er bosatt i Norge og forhåndssamtykke er et krav etter gjeldende norsk regelverk. I disse sakene avventer *UDI* å behandle søknad om opphold inntil adopsjonsmyndighetene har vurdert om adopsjonen skal anerkjennes, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd. *UDI* oppfatter at adgangen til etterfølgende anerkjennelse skal være snever. *UDI* etterspør tiltak som kan bidra til at adopsjoner av kjent barn i større grad blir gjennomført etter forhåndssamtykke i nytt regelverk. Dette for å unngå haltende adopsjoner og en lite hensiktsmessig saksgang.

Advokatforeningen er enig i de avveininger som utvalget gjør knyttet til adopsjon av kjent barn i utvalgets utkast til § 21 og ber departementet vurdere om ordet «og» bør føyes til i oppregningen av vilkårene i første ledd, slik at man gjør det helt klart at vilkårene er kumulative.

15.7 Departementets vurderinger og forslag

15.7.1 Innledning

Departementet foreslår i all hovedsak at utvalgets forslag følges opp. Hoveddelen av utvalgets forslag er en lovfesting av gjeldende praksis. Departementet er positiv til at praksis lovfestes.

Nytt er at utvalget ønsker å dele adopsjon av kjent og ukjent barn i to forskjellige paragrafer og at det ikke skal gis adgang til å adoptere ukjent barn utenom organisasjon dersom en norsk adopsjonsorganisasjon har godkjent adopsjonssamarbeid med det landet barnet er bosatt i. Departementet er enig i oppdelingen og innsnevringen ved adopsjon av ukjent barn.

15.7.2 Vilårene som er like for adopsjon av ukjent barn og kjent barn utenom en organisasjon

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre regelen om at utenlandsadopsjon som hovedregel bare skal skje gjennom en adopsjonsorganisasjon. Adopsjon gjennom godkjent organisasjon, sikrer at adopsjoner foregår på en trygg måte til beste for barnet. Behandling av adopsjonssøknader utenom det systemet organisasjonene har etablert i samarbeid med norske og utenlandske myndigheter, er også både tid- og ressurskrevende.

Departementet støtter også at det kan gjøres unntak fra hovedregelen på visse vilkår og at unntaksadgangen i større grad formuleres gjennom lovvilkår, jf. utkastet til § 20 andre ledd og § 21. Departementet vil bemerke at forslagene fra utvalget i stor grad bygger på gjeldende regler og praksis. Departementet viser også til at de høringsinstansene som har uttalt seg har sluttet seg til forslaget.

Både for adopsjon av *ukjent* barn og adopsjon av *kjent* barn *utenom* en organisasjon, foreslås det at:

- vilkårene for forhåndssamtykke etter loven og forskrift med hjemmel i loven er oppfylt
- minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet som barnet kommer fra
- adopsjonen kan gjennomføres på en betryggende måte.

Kravene er en videreføring av gjeldende rett.

Krav til forhåndssamtykke er behandlet i kapittel 13. Departementet går ikke nærmere inn på vilkårene for forhåndssamtykke her, men presi-

serer at det er en forutsetning for adopsjon, også adopsjon utenom organisasjon, at vilkårene for forhåndssamtykke er innfridd. Utvalget påpeker at i saker hvor søkerne har tilknytning til barnet, gjør andre hensyn seg gjeldende enn ved adopsjon av ukjent barn. Utvalget mener derfor at de særlige vilkårene for forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn bør reguleres for seg selv i forskrift. Departementet behandler dette nærmere i punkt 15.7.4.

Når det gjelder «spesiell tilknytning til det landet som barnet kommer fra», har departementet valgt å endre dette til «spesiell tilknytning til det landet der barnet har sitt vanlige bosted». Det er ikke ment å endre dagens forståelse og praksis på feltet. I dag er statsborgerskap, oppvekst eller at søkerne er midlertidig bosatt i utlandet, for eksempel på grunn av arbeid, eksempler på hva som menes med «spesiell tilknytning». Utvalget presiserer i sitt lovutkast at det er nok at én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet der barnet kommer fra. Departementet er enig i presiseringen og viser til at regelen også praktiseres slik i dag. Regelen skal også praktiseres slik selv om ordlyden er endret til «spesiell tilknytning til det landet der barnet har sitt vanlige bosted».

Dagens regelverk stiller ikke krav om at opprinnelseslandet (det landet der barnet har sitt vanlige bosted) må være tilsluttet Haagkonvensjonen 1993. Norske adopsjonsmyndigheter må imidlertid være sikre på at adopsjoner skjer i samsvar med de internasjonale prinsippene som er nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen. Departementet mener utvalgets krav om at adopsjonen må kunne gjennomføres på en forsvarlig måte, dekker dette.

Departementet vil for øvrig bemerke at adopsjonsmyndighetene må være særlig grundige i sin behandling av søknader om forhåndssamtykke i adopsjonssakene utenom adopsjonsorganisasjon, slik at adopsjonen kan gjennomføres på en betryggende måte.

15.7.3 Adopsjon av ukjent barn utenom en organisasjon

For å kunne adoptere et ukjent barn utenom en organisasjon, foreslås for det første at kravene til forhåndssamtykke skal være oppfylt. Videre kreves det at minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet som barnet kommer fra og at adopsjonen kan gjennomføres på en betryggende måte, se punkt 15.7.2.

Videre foreslår departementet at *ukjent* barn kun kan adopteres utenom norsk adopsjonsorga-

nisasjon dersom ingen norsk adopsjonsorganisasjon har godkjent adopsjonssamarbeid med landet det skal adopteres fra.

I Guide to Good Practice 2012 avsnitt 1, sies det at all internasjonal adopsjon bør skje gjennom en sentral myndighet eller en godkjent adopsjonsorganisasjon. Dette har til hensikt å forbedre internasjonal adopsjonsstandard generelt, og vanskeliggjøre private adopsjoner. Internasjonalt blir systemet med formidlingsorganisasjoner sett på som det minst risikable systemet med tanke på å ivareta menneskerettslige forpliktelser. De obligatoriske prosedyrene for godkjenning og tilsyn av adopsjonsorganisasjoner blir også regnet som en av konvensjonens viktigste virkemidler mot bortføring av og menneskehandel med barn.⁷ I Norge ivaretar organisasjonene omfattende og viktige internasjonale forpliktelser. Organisasjonene har også mye kunnskap om det landet barnet har sitt vanlige bosted i (barnets opprinnelsesland) og baserer sin virksomhet på samarbeid med myndighetene i opprinnelseslandet. At myndighetene må tilegne seg all den kunnskap som organisasjonene allerede innehar og få til et samarbeid med myndighetene i barnets opprinnelsesland for at en søker skal kunne adoptere utenom organisasjon, medfører unødvendig bruk av ressurser.

På denne bakgrunn vil departementet følge utvalgets forslag om å lovfeste at søkere ved adopsjon av ukjent barn, kun kan adoptere utenom en organisasjon dersom ingen norsk adopsjonsorganisasjon har formidlingstillatelse i landet det skal adopteres fra. Det vises til lovutkastet § 20 andre ledd bokstav c).

15.7.4 Adopsjon av kjent barn utenom en organisasjon

Departementet foreslår på samme måte som utvalget at det på visse vilkår fortsatt skal kunne adopteres kjent barn utenom en adopsjonsorganisasjon.

Kravene til forhåndssamtykke, at minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet barnet har sitt vanlige bosted og at adopsjonen kan gjennomføres på en betryggende måte, er behandlet over i punkt 15.7.2. Departementet viser til omtalen der.

Utvalget har foreslått krav til nær personlig tilknytning mellom søker og barnet, eller dets familie, og at tilknytningen er etablert uten adopsjonshensikt. Videre foreslås det at barnet må mangle

⁷ Guide to Good Practice 2012 avsnitt 24.

trygghet og faste omsorgspersoner i hjemlandet (subsidiaritetsprinsippet).

Forslaget har fått støtte fra de høringsinstanser som har uttalt seg om dette.

Til kravet om nær personlig tilknytning mellom søker og barnet eller dets familie, viser departementet til Bufdirs uttalelse om at det er tilstrekkelig at én av søkerne har slik nær personlig tilknytning. Departementet er enig i dette. Departementet gjør oppmerksom på at det er slik regelen også forstås i dag.

Kravet om tilknytning til barnet innebærer at hensynet til barnet står i sentrum for vurderingen og at barnets tilknytning til søkerne er helt sentralt ved spørsmålet om adopsjon utenom organisasjon. Tilknytningen kan for eksempel ha oppstått ved at søkeren(e) allerede har den faktiske omsorgen for barnet eller ved at søkeren(e) er i nær familie med barnet.

I alternativet om at søker kan ha nær personlig tilknytning til barnets familie er ikke personkretsen utypet nærmere. Departementet vil her bemerke at familiebegrepet ikke er entydig. Bufdir mener at begrepet *dets familie* er for vidt og at adopsjonsalternativet bør være begrenset til barnets nære familie. Departementet er enig med Bufdir og vil endre utvalgets ordlyd «dets familie» til «barnets nære familie». Departementet legger til grunn at dette alternativet også er satt av hensyn til barnet. Departementet mener det ikke er tilstrekkelig at søkerne har nær personlig tilknytning til fjerne slektninger av barnet, som barnet kanskje ikke har noen kontakt eller kjennskap til. For å avgrense vilkåret til en mer begrenset personkrets som forutsetningsvis har en nær relasjon til barnet, mener departementet at søkeren som utgangspunkt må ha nær personlig tilknytning til

barnets foreldre, søsken eller besteforeldre. Departementet mener at regelen også bør gjelde dersom søker har nær personlig tilknytning til barnets onkel eller tante.

Departementet mener videre at subsidiaritetsprinsippet vil få avgjørende betydning i disse sakene og understreker viktigheten av at norske myndigheter sikrer at subsidiaritetsprinsippet er oppfylt. Prinsippet gjelder ved alle internasjonale adopsjoner. Prinsippet innebærer at opprinnelsesstaten må ha undersøkt mulighetene for å oppfostre barnet der, men vurdert at barnet er best tjent med en internasjonal adopsjon, jf. Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 nr. 1 bokstav b). Departementet viser også til det som er sagt om Guide 2008 i punkt 15.3 over. Departementet stiller seg positiv til en lovfesting av prinsippet.

Guide 2008 advarer sterkt mot adopsjonssøknader på bakgrunn av at adopsjonssøkerne er blitt kjent med barnet eller dets familie i den hensikt å adoptere barnet. Utvalget har stilt krav om at kontakten må være «etablert uten adopsjonshensikt». Tilknytningen skal således ha vært etablert før adopsjonsspørsmålet ble aktuelt. Denne delen av bestemmelsen kan reise bevismessige utfordringer, men er viktig for å hindre omgåelse av regelverket.

Departementet mener det er tydelig at alle vilkårene i andre ledd må være oppfylt, og at det ikke er nødvendig at ordet «og» føyes til i oppregningen av de materielle vilkårene i § 21.

Utvalget mener at de særlige vilkårene for forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn bør reguleres i forskrift. Departementet vil følge utviklingen på dette feltet å vurdere dette nærmere.

16 Adopsjonsorganisasjoner og formidling av internasjonal adopsjon

16.1 Oppsummering og innledende betraktninger

I dette kapittelet behandles oppgaver og ansvar ved internasjonal adopsjon, spesielt adopsjonsorganisasjonenes ansvar og forpliktelser.

Departementet følger i hovedsak opp utvalgets lovforslag om internasjonal adopsjonsformidling. Forslaget er i stor grad en videreføring av gjeldende ordning og praksis. Utgangspunktet skal fortsatt være at adopsjonsformidling er forbudt uten særskilt tillatelse til å drive slik formidling.

Departementet vil utpeke det organet som skal være sentralmyndighet. Det forutsettes at denne myndigheten vil bli lagt til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som i dag er sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1993. Departementet ønsker at loven oppstiller et tydelig skille mellom drifts- og formidlingstillatelse. Både drifts- og formidlingstillatelsen skal være tidsbegrenset. Det opprettholdes en forskriftshjemmel til hvilke krav som kan stilles til en adopsjonsorganisasjon, dens virksomhet og avvikling.

Det viktigste nye er forslaget om et uttrykkelig forbud mot å gi vederlag eller noen annen form for ytelse for å påvirke organisasjoner, personer i organisasjoner eller andre personer som formidler en adopsjon.

Antall gjennomførte adopsjoner fra utlandet har falt drastisk. I følge tall fra SSB har det i Norge vært en nedgang på over 70 % i årene 2002–2012. Årsaken er blant annet at land som tidligere har frigitt mange barn til internasjonal adopsjon, nå kan ta hånd om barna selv. En slik utvikling er i tråd med formålet bak subsidiaritetsprinsippet i Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4.

Nedgangen i antall internasjonale adopsjoner kan føre til et betydelig press på de landende som fortsatt formidler barn for adopsjon til utlandet, noe som øker risikoen for menneskehandel og andre krenkelser av barns rettigheter.

Det er grunn til å understreke at ved internasjonal adopsjon er siktemålet ikke å skaffe adop-

sjonssøkere et etterlenget barn, men å gi barn – som ikke kan få det hos sine egne – en god og trygg oppvekst i en ny familie.

Adopsjonslovutvalget behandler temaet adopsjonsorganisasjoner og formidling av internasjonal adopsjon i utredningen kapittel 17 (s. 201–235).

16.2 Norske adopsjonsorganisasjoner og deres rammevilkår

Norske myndigheter har gitt tre organisasjoner tillatelse til samarbeid og formidling etter adopsjonsloven § 16 d første ledd: Verdens Barn, InorAdopt og Adopsjonsforum. Organisasjonene er humanitære, livssynsneutrale og politisk uavhengige, og er basert på medlemskap.

De tre organisasjonene samarbeider blant annet gjennom Norsk adopsjonsråd og et felles adopsjonsfaglig utvalg. Samarbeidet omhandler faglig utvikling, utgivelse av felles informasjonsmaterieell og samarbeid om ulike arrangementer. De norske adopsjonsorganisasjonene er også medlem av Nordic Adoption Council (NAC) og det europeiske samarbeidet EurAdopt. Formålet er å fremme samarbeid mellom medlemsorganisasjonene, gode forhold i de nordiske land for internasjonal adopsjon og gode oppvekstforhold for adopterte barn.

Det følger av Haagkonvensjonen 1993 artikkel 32 nr. 1 at ingen skal ha urettmessig økonomisk eller annen vinning av virksomhet som har forbindelse med internasjonal adopsjon. Bare kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer for faglig bistand fra personer som har hatt befattning med adopsjonene, kan forlanges eller betales, jf. artikkel 32 nr. 2.

Adopsjonsorganisasjonene mottar årlig driftsstøtte fra departementet. Den totale driftsstøtten til adopsjonsorganisasjonene økte i 2011 med kr 0,8 millioner. I 2016 var driftsstøtten på 2 126 000 kr. I tillegg ble det gitt 159 000 kr i samlet støtte til

disse organisasjonenes informasjons- og etterarbeid.

Adopsjonssøkerne betaler gebyrer eller forskudd til adopsjonsorganisasjonene i forbindelse med adopsjonen. I prinsippet fastsetter adopsjonsorganisasjonene gebyrene selv, men bestemmelsene i adopsjonsloven § 16 d begrenser hva de kan kreve gebyrer for. Forskriften om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon § 4, begrenser også hva de kan kreve gebyrer for (forskrift om adopsjonsformidling). Gebyrene i de norske organisasjonene varierer. I 2015 utgjorde gebyret for adopsjon mellom 188 000 kr og 198 465 kr. Søkerens utgifter, for eksempel utgifter til reise og opphold i opprinnelsesstaten, anses ikke som gebyrer, og kommer i tillegg.

Det kan være nødvendig for adopsjonsorganisasjoner å kreve et gebyr fra adopsjonssøkerne for å sikre seg finansiell sikkerhet. Slike gebyrer må være rimelige etter Haagkonvensjonen og ikke stride med prinsippet om at organisasjonene skal drives uten økonomisk vinning for øye, jf. Guide 2012 avsnitt 404.

De norske adopsjonsorganisasjonene opererer ut fra det såkalte «solidaritetsprinsippet». Dette innebærer at alle søkerne betaler like mye uansett hvilket land de søker om å adoptere fra.

Adopsjonsorganisasjonene mener at solidaritetsprinsippet er uttrykk for at alle barn er «like mye verdt» og videre en måte å unngå at søkere velger land ut fra kostnadsnivå. Det kan være stor variasjon på kostnadene per adopsjon i ulike opprinnelsesland.

Enkelte opprinnelsesland kan stille som vilkår at adopsjonsorganisasjonene driver en form for humanitært arbeid i vedkommende land.

Det følger av forskrift om adopsjonsformidling § 8 første ledd andre punktum at dersom organisasjonen driver bistandsarbeid eller annen virksomhet i tilknytning til formidlingsarbeidet, skal det utarbeides egne regnskap for hvert virksomhetsområde. Sndringen mellom formidlingsvirksomhet og bistandsarbeid avgjør om organisasjonene kan skaffe midlene i form av adopsjonsgebyrer fra adopsjonssøkerne, eller om de må samle inn midlene på annet vis, for eksempel fra lotteri, innsamlinger, osv. Alle adopsjonsorganisasjoner som har formidlingstillatelser i Norge i dag driver en eller annen form for humanitært arbeid i et eller flere av sine samarbeidsland.

16.3 Internasjonale forpliktelser

Utvalget framstiller internasjonale forpliktelser i utredningens kapittel 17 og teksten her bygger på utvalgets framstilling.

Det framgår av Guide to Good Practice 2012 at kravet om at alle internasjonale adopsjoner skal formidles gjennom en sentral myndighet eller en statsautorisert organisasjon, har til hensikt å forbedre internasjonal adopsjonsstandard generelt, og vanskeliggjøre private adopsjoner, jf. avsnitt 1.

Guide to Good Practice 2008 gir uttrykk for at aktørene på adopsjonsområdet må sikres tilstrekkelige ressurser, jf. avsnitt 118.

Etter Haagkonvensjonen 1993 kan adopsjonskostnadene gå ut over ren utgiftsdekning, men godtgjørelsene til aktørene må være rimelig («reasonable»). Når sentralmyndigheten skal vurdere om adopsjonsorganisasjonene krever rimelige honorarer, må flere faktorer iakttas (Guide 2012 avsnitt 401):

«the quality and extent of the service provided; the complexity of the case (including the procedures in the State of origin); a comparison with costs charged by a similar body for the same State of origin.»

Gjennomsiktighet er sentralt for å avgjøre hva som er rimelige gebyrer. Ved å utveksle informasjon dannes et grunnlag for å vurdere om kostnadene er rimelige, både for sentralmyndighetene og organisasjonene i begge land, samt for adopsjonssøkerne selv. Også tjenestene som adopsjonsorganisasjonene tilbyr, bør gjøres kjent for adopsjonssøkerne på forhånd.

At noen mottakerland subsidierer sine adopsjonsorganisasjoner, tas også opp i Guide to Good Practice 2012. Guide 2012 advarer mot å gi subsidier basert på antall søkere eller gjennomførte adopsjoner og betegner det som en «bad practice» som må unngås fordi den «encourages competition between accredited bodies, and undermines the good practices referred to above», jf. avsnitt 133.

Adgangen til å gi bistand til opprinnelsesland er ikke regulert i Haagkonvensjonen. Det følger imidlertid av regelverket at adopsjonsorganisasjonene skal drives uten profitt som mål og at ingen skal oppnå økonomiske eller andre fordeler ved adopsjonen.

Dersom en åpner for urettmessig overføring av midler fra organisasjoner og søkere til opprinnelsesstaten i forbindelse med adopsjonen, oppstår det flere risikofaktorer. Opprinnelsesstatens

tiltaksapparat kan bli avhengig av midlene, betalingen kan få innflytelse på hvor smidig eller fort adopsjonsprosessen går og det kan øke konkurransen mellom søkere og organisasjoner i mottakerlandene, noe som igjen øker faren for menneskehandel med barn (Draft Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption (2014), avsnitt 114–119).

Samtidig er en del av adopsjonsmyndighetene i opprinnelsesstatene ikke i stand til å utføre sine plikter etter Haagkonvensjonen uten hjelp utenfra. Bistand til utvikling, kan både være nødvendig og akseptabelt i startfasen av en reform for bedring av systemet i landet (Guide 2008 avsnitt 227 og 228). Utfordringen er å finne en god balanse mellom gebyrer og donasjoner.

Guide 2012 er tydelig på at bidrag skal være klart adskilt fra kostnadene som kan knyttes direkte til adopsjonen, se avsnitt 425. Med hensyn til de obligatoriske bidragene som opprinnelsesstaten krever via adopsjonsorganisasjonene, skal summen være fast og lik for alle stater som jobber med adopsjon i den aktuelle staten. Her må en streng regulering til for å sikre at bidragene går til barnevernsprogrammer i opprinnelsesstaten.

I de tilfeller hvor adoptivforeldrene må betale kostnader knyttet til ivaretagelsen av barnets omsorgsbehov i hjemlandet fram til adopsjonen, kan dette regnes som et obligatorisk bidrag. Guide 2012 anbefaler i avsnitt 426 at nivået på kostnadene settes av sentralmyndigheten i opprinnelseslandet for å hindre at bidragene fungerer som bestikkelse, eller bidrar til at barnet blir lengre på institusjon eller i fosterhjemmet enn nødvendig.

Dersom opprinnelsesstaten krever bidrag av adopsjonsorganisasjonen, inkludert bidrag til kostnader som knyttes til barnets opphold på institusjon eller fosterhjem, må det tydeliggjøres for foreldrene og sentralmyndigheten hva disse utgiftene brukes til (Guide 2012 avsnitt 427 og 428).

Rene donasjoner skal unngås fordi disse kan ha innvirkning på tildelingen av barn. Dessverre blir slike donasjoner noen ganger krevd sent i prosessen, og adopsjonssøkerne føler at de må betale for at adopsjonen skal gå i orden.

Slike donasjoner må imidlertid skilles fra donasjoner som adoptivforeldrene gjør i ettertid ut fra et ønske om å danne en langsiktig kontakt med barnets opprinnelsesland.

FNs barnekonvensjon etablerer noen overordnede prinsipper og normer for internasjonal adopsjon, blant annet at stater er forpliktet til å «treffe alle egnede tiltak for å sikre at utenlandsadopsjon

ikke fører til utilbørlig økonomisk fortjeneste for dem som har medvirket ved adopsjonen», jf. artikkel 21 bokstav d).

Videre har sentralmyndigheter et særlig ansvar for å «treffe alle nødvendige tiltak for å forhindre urettmessig økonomisk eller annen vinning i forbindelse med adopsjon og for å hindre all praksis som er i strid med konvensjonenes formål», jf. artikkel 8 i Haagkonvensjonen 1993. Av Haagkonvensjonens artikkel 11 bokstav a) og c) følger det at adopsjonsorganisasjoner skal «ikke ha økonomisk vinning for øye» og være underlagt kontroll av myndighetene i vedkommende stat med hensyn til sammensetning, drift og økonomi.

16.4 Organisering i de andre nordiske landene

Sammendrag

De andre nordiske landene har gitt organisasjoner tillatelse til å drive med utenlandsadopsjon. Det er klare likhetstrekk mellom landene både når det gjelder vilkårene for formidlingstillatelse og selve ordningen med godkjenning av organisasjonene. Finland skiller seg ut ved å tillate at kommunale sammenslutninger i tillegg til organisasjoner kan få formidlingstillatelse. I tillegg kan adopsjonsorganisasjoner i Finland få tillatelse til å drive med den rådgivning som resulterer i en rapport tilsvarende sosialrapporten i Norge.

Gangen i adopsjonssaken gjør at søkerne i både Danmark, Sverige og Finland normalt oppsøker adopsjonsorganisasjonen på et senere tidspunkt i adopsjonsprosessen enn det som er vanlig i Norge.

Dansk rett

I Danmark er sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen 1993 Ankestyrelsen. Ankestyrelsen løser oppgaver på det familierettslige området under Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det følger av den danske adopsjonsloven § 30 at private organisasjoner kan gis tillatelse til å yte adopsjonshjelp. Ankestyrelsen fører tilsyn med adopsjonsorganisasjonene. Dette omfatter bl.a. tilsyn med organisasjonens faglige kvalifikasjoner, økonomiske og organisatoriske forhold og fastsettelse av formidlingsgebyrene. I 2016 ble det bestemt at det vil bli ført et tett økonomisk tilsyn med organisasjonenes økonomiske forhold minst to ganger i året. Kompetansen til å godkjenne matchingsforslag ble videre fullt ut en statlig oppgave.

Ankestyrelsen kan gi adopsjonsorganisasjonene en advarsel, et pålegg eller endre de vilkår som er fastsatt for organisasjonens virksomhet. Ved vesentlig eller gjentakende tilsidesettelse av adopsjonsloven eller de forskrifter som er utstedt etter adopsjonsloven § 30 c, som omhandler nærmere regler om virksomheten, kan børne- og sosialministeren tilbakekalle organisasjonens tillatelse etter § 30, stk 1, jf. adopsjonsloven § 31 i.

Normalt tar søkerne kontakt med en adopsjonsorganisasjon først etter at adopsjonsforberedende kurs er fullført. Dette innebærer at adopsjonsorganisasjonenes ansvar og funksjon ofte er begrenset til å bistå adopsjonssøkere som er kommet et stykke på vei i adopsjonsprosessen.

Svensk rett

Den svenske sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen 1993 er MFoF (Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd) som er underlagt Sosialdepartementet. Det er loven om internasjonal adopsjonsformidling (lag 1997:192 om internationell adoptionsförmedling) som regulerer MFoFs og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver og ansvar, samt vilkårene for å få formidlingstillatelse til adopsjon av barn bosatt i utlandet.

MFoF skal føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene etter lovens § 5, og organisasjonene har opplysningsplikt overfor MFoF både i forbindelse med tilsyn, men også i forbindelse med endringer i virksomheten uavhengig av tilsynet, jf. § 8 a. Formidlingstillatelsen kan etter § 10 trekkes tilbake. I den svenske loven § 8 d framgår det forutsetningsvis at adopsjonsorganisasjonene kan kreve søkerne for avgifter, kostnader eller utlegg. Bestemmelsen understreker at organisasjonene skal holde midlene fra søkerne adskilt fra organisasjonens øvrige midler.

I Sverige innledes adopsjonsprosessen med at søkerne tar adopsjonsforberedende kurs og blir utredet av sosialtjenesten i hjemkommunen. Når søkerne har mottatt samtykke fra sosialnemnden i sin kommune til å adoptere, sender de utredning til adopsjonsorganisasjonen som vurderer hvilket land som er aktuelt for de konkrete søkerne, ut fra deres helse, alder, utdanning osv.

Finsk rett

I Finland er sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen 1993 Adopsjonsnemnden (Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland). Adopsjonsnemnden er underlagt sosial- og helseomsorgen, og har blant annet som oppgave å inn-

vilge finske adopsjonsorganisasjoners formidlingstillatelser og godkjenne deres internasjonale samarbeidspartnere. Det er den finske adopsjonsloven som regulerer nemndens og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver, ansvar, samt vilkårene for å få formidlingstillatelse til adopsjon av barn bosatt utlandet. Til forskjell fra regelverket i Norge, Danmark og Sverige, gir den finske adopsjonsloven § 33 en oversikt over adopsjonsorganisasjonenes oppgaver. Oversikten er ikke uttømmende.

Det framgår av den finske adopsjonsloven § 87 at både kommunale sammenslutninger og foreninger kan gis tillatelse til å drive en adopsjonsorganisasjon.

Det overordnede ansvaret for tilsyn ligger til Sosial- og helsedepartementet, jf. den finske adopsjonsloven § 85. Formidlingstillatelsen kan trekkes etter § 89 og adopsjonsorganisasjonene har informasjonsplikt overfor adopsjonsmyndighetene etter den finske adopsjonsloven § 91.

Adopsjonsorganisasjonenes mulighet til å kreve avgifter og kostnader fra søkerne, framgår av den finske adopsjonsloven § 35, hvor det blant annet slås fast at: «Avgiften får inte bestämmas så att den överstiger adoptionstjänstorganets verkliga kostnader för verksamheten.»

16.5 Forbud mot adopsjonsformidling

16.5.1 Gjeldende rett

Gjeldende adopsjonslov inneholder bestemmelser om adopsjonsformidling i kapittel 3A.

Etter adopsjonsloven § 16 b første ledd er det forbudt å drive med adopsjonsformidling uten tillatelse fra departementet. Overtredelse av forbudet er straffbart etter adopsjonsloven, og det følger av § 16 b andre ledd at den som overtrer forbudet mot å drive formidlingsvirksomhet uten tillatelse fra departementet, straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder.

Forbudet gjelder både organisasjoner som ikke har fått tillatelse av departementet og privatpersoner. Departementet la til grunn at forbudsbestemmelsen har sin største berettigelse når det gjelder internasjonale adopsjoner, men at den også kan bli aktuell på det nasjonale plan, jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 19:

«I kjølevannet av krig og andre katastrofer, kan det dukke opp privatpersoner og organisasjoner som ønsker å drive adopsjonsarbeid som hjelpetiltak. Det er derfor viktig å ha en lov-hjemmel som kan bremse slik ukontrollert

virksomhet. Like viktig er det å ha et regelverk som kan bidra til å lede eventuell slik virksomhet inn i akseptable og kontrollerte former. En skal heller ikke se bort fra at en igjen vil kunne oppleve forsøk på adopsjonsformidling i privat regi også ved adopsjon av norske barn.»

Begrepet «organisasjoner» må forstås vidt. Det dekker ulike typer sammenslutninger uavhengig av betegnelse eller rettslig grunnlag. Foreninger, stiftelser, selskaper mv. omfattes.¹

Adopsjonsformidling er definert i adopsjonsloven § 16 a slik:

«enhver virksomhet som har til formål å skape kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere, herunder enhver registrering eller utredning av adoptivsøkere, registrering av barn som kan adopteres eller utvelgning av foreldre til det enkelte barn.»

Definisjonen i adopsjonsloven § 16 a innebærer at det ikke bare er selve utvelgelsen av foreldre til det enkelte barn og kontaktformidlingen mellom søkere og barn som faller inn under bestemmelsen. For eksempel vil enhver registrering av barn som kan adopteres eller personer som ønsker å adoptere, falle inn under definisjonen. Det samme vil en eventuell utredning av de som ønsker å adoptere – uansett om utredningen kun består av samtale eller om det også innhentes opplysninger annet steds fra.² Det er tilstrekkelig å utføre én av handlingene som faller inn under definisjonen for å regnes som en aktør som driver med adopsjonsformidling.

Definisjonen i § 16 a er ikke ment å gi en oversikt over alt arbeid som adopsjonsorganisasjonene utfører. Ved innføringen av § 16 a påpekte departementet for eksempel at adopsjonsmyndighetene og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver i forbindelse med å gi råd og veiledning er viktige, selv om de ikke framgår av definisjonen. Definisjonen er derfor ikke uttømmende.

Formidling av barn til egen adopsjon faller utenfor adopsjonsformidling i lovens forstand, siden betegnelsen er reservert for de tilfeller hvor formidlingen skjer for andre. At adoptivforeldre selv direkte organiserer adopsjon er regulert i § 16 f andre ledd.

16.5.2 Internasjonale forpliktelser

I det forberedende arbeidet med Haagkonvensjonen 1993 var ikke statene samstemte om hvorvidt sentralmyndighetene skulle kunne delegere sine oppgaver etter konvensjonen til godkjente privatpersoner og organisasjoner. Erfaringsmessig var det størst risiko for at det forekom uetiske forhold dersom «mellommenn» tok del i adopsjonsprosessen. Samtidig opererte flere stater allerede med adopsjonsorganisasjoner, og noen argumenterte for at spørsmålet om delegering til organisasjoner skulle være opp til statene selv. Løsningen ble et kompromiss. Sentralmyndighetene kan bare delegere bestemte oppgaver etter Haagkonvensjonen til offentlige myndigheter eller private organer som oppfyller visse minimumskrav i konvensjonen og som er godkjente av staten selv.

Kravet om at all internasjonal adopsjon bør gjøres gjennom en sentral myndighet eller en statsautorisert organisasjon, har til hensikt å forbedre internasjonal adopsjonsstandard generelt, og vanskeliggjøre private adopsjoner (Guide to Good Practice 2012 avsnitt 1). I Guide 2012 blir de obligatoriske prosedyrene for godkjenning og tilsyn av adopsjonsorganisasjoner regnet som et banebrytende initiativ og en av konvensjonens viktigste virkemidler mot bortføring av og menneskehandel med barn (avsnitt 24). Kontrollordninger er også et viktig element i den internasjonale reguleringen.

16.5.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Et sentralt trekk ved dagens organisering av adopsjonsfeltet, er offentlig kontroll med aktørene for å sikre at adopsjoner retter seg mot barnets beste. På denne bakgrunn mener utvalget at det er nødvendig at adopsjonsloven inneholder et uttrykkelig forbud mot adopsjonsformidling.

Det er forbudt for privatpersoner å drive formidlingsvirksomhet og forbudt for organisasjoner å drive formidlingsvirksomhet uten tillatelse fra departementet, jf. adopsjonsloven § 16 b første ledd. Utvalget viser til at departementet framstiller regelen som en forbudsbestemmelse med unntaksregler i Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 19–20, og utvalget har valgt å gjøre det samme. Utvalget sier til dette at en synliggjøring av forbudet som et utgangspunkt, tydeliggjør hensynene bak reguleringen av adopsjonsformidling.

Någjeldende adopsjonslov knytter forbudsbestemmelsen direkte opp mot definisjonen av adopsjonsformidling. Utvalget mener det er viktig å ha en bestemmelse som definerer adopsjonsformid-

¹ Jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 19.

² Jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 16.

ling for å klargjøre hvilke handlinger som faller inn under betegnelsen og som dermed ikke er tillatt for andre enn godkjente adopsjonsorganisasjoner. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse tilsvarende adopsjonsloven § 16 a.

Definisjonen i adopsjonsloven § 16 a omfatter virksomhet som «har til formål å skape kontakt» mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere. Det er ikke kontakten mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere i seg selv som er forbudt, det er derimot formålet med kontakten er å oppnå adopsjon. Utvalget mener at dette ligger implisitt i ordlyden til adopsjonsloven § 16 a, og bruker derfor den i sitt forslag.

Utvalget ønsker å få tydeligere fram at definisjonen ikke bare rammer organisert virksomhet, og foreslår at også «handling» som har til formål å skape kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere, defineres som adopsjonsformidling i lovens forstand.

Når det gjelder straffereaksjon for overtredelse av forbudet mot adopsjonsformidling, har ikke utvalget funnet grunn til å endre strafferammen. Som det framgår nedenfor i punkt 16.8, foreslår utvalget også å lovfeste et forbud mot vederlag for adopsjon.

Utvalget foreslår at straff for overtredelse av forbudet mot vederlag reguleres i samme paragraf som straffebudet for overtredelse av forbudet mot adopsjonsformidling.

Utvalget foreslår at bestemmelsene plasseres samlet i et eget kapittel i adopsjonsloven, se utredningens kapittel 27.

16.5.4 Høringsinstansenes syn

De tre adopsjonsorganisasjonene og *Advokatforeningen* har uttalt seg om utvalgets forslag og støtter dette.

InorAdopt og *Advokatforeningen* er enige i at det bør være forbudt for privatpersoner å drive adopsjonsformidling og at organisasjonene må ha tillatelse fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Organisasjonene vurderer det som viktig at adopsjon utenom godkjent organisasjon praktiseres strengt.

Verdens Barn støtter utvalgets forslag og sier at internasjonale adopsjoner må følge noen spilleregler for å sikre barn mot overgrep. En adopsjon må være en grundig prosess, der myndigheter, adopsjonsformidlere, domstoler osv. skal kunne kontrollere barnas bakgrunn. Her må det blant annet sikres at barnet er reelt foreldreløst eller av andre årsaker er overgitt til adopsjon. Etter *Ver-*

dens Barns vurdering vil private adopsjoner føre til økt risiko for at adopsjonene ikke skjer på en etisk forsvarlig måte. Det er derfor ønskelig at unntak for adopsjon gjennom godkjent organisasjon praktiseres strengt.

Inoradopt støtter utvalgets forslag om at også «handling» som har til formål at det skapes kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adopteres, defineres som adopsjonsformidling i lovens forstand. Etter *Inoradopts* vurdering vil private adopsjoner føre til økt risiko for at adopsjonene ikke skjer på en etisk forsvarlig måte og etter gjeldende rett.

16.5.5 Departementets vurderinger og forslag

Utvalgets forslag til forbud mot adopsjonsformidling og definisjon av adopsjonsformidling er hovedsakelig en videreføring av gjeldende adopsjonslov, med noen språklige justeringer.

I dag ivaretar adopsjonsorganisasjonene omfattende og viktige oppgaver som følger av Norges internasjonale forpliktelser. Et sentralt trekk ved dagens organisering av adopsjonsfeltet, er den offentlige kontrollen med aktørene for å sikre at adopsjonen blir til barnets beste. På bakgrunn av dette mener departementet det er nødvendig at adopsjonsloven inneholder et uttrykkelig forbud mot adopsjonsformidling, bortsett fra for organisasjon som er godkjent av departementet.

Departementet er enig i utvalgets presiseringer. Forslaget om forbud og de språklige justeringer i forslaget støttes også av de høringsinstansene som har uttalt seg om dette. Departementet foreslår å videreføre dagens forbud og definisjon, med de språklige justeringer som utvalget har fremmet. Det foreslås imidlertid å beholde definisjonen av adopsjonsformidling og forbudet mot adopsjonsformidling i to separate bestemmelser, som i dag. Det vises til § 29 og § 30 i lovutkastet.

16.6 Vilkår for drifts- og formidlingstillatelse

16.6.1 Gjeldende rett

Hovedregelen i norsk rett er at adopsjonsformidling er forbudt. Kun organisasjoner som har fått drifts- og formidlingstillatelse fra departementet kan drive med adopsjonsformidling.

Vilkårene for tillatelse til å drive adopsjonsvirksomhet følger i første rekke av adopsjonsloven § 16 d første og andre ledd:

«Organisasjoner kan få tillatelse fra departementet til å formidle barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Tillatelse skal bare gis til organisasjon som har slik formidling som hovedformål. Organisasjonen skal drives ut fra det som antas å være til gagn for barnet og ikke ha økonomisk vinning for øye.

Tillatelsen skal være tidsbegrenset og angi hvilken fremmed stat eller hvilke fremmede stater den gjelder for.»

I dag skiller ikke adopsjonsloven mellom tillatelse til å drive med adopsjonsformidling og tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land, jf. adopsjonsloven § 16 d. Det skilles ikke mellom disse tillatelsene i omtalen under.

Det følger av adopsjonsloven § 16 d at organisasjonens hovedformål må være adopsjonsformidling. En interesseorganisasjon som kun skal yte bistand i utviklingsland kan dermed ikke gis formidlingstillatelse. At adopsjonsformidling skal være hovedformålet, utelukker imidlertid ikke at organisasjoner også tar på seg andre oppgaver enn formidling. Samtlige av organisasjonene som i dag har formidlingstillatelse, utfører andre oppgaver av mer humanitær karakter ved siden av adopsjonsformidling. Adopsjonsorganisasjonen må skille ut hjelpearbeidet fra driften av formidlingen.

Videre skal adopsjonsorganisasjonene drives ut fra det som antas å være til «barnets beste», noe som er i overenstemmelse med adopsjonsloven § 2. Organisasjonen skal ikke ha økonomisk vinning for øye.

Forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon, spesifiserer kravene som skal stilles til adopsjonsorganisasjoner. Etter forskriften § 4 skal adopsjonsorganisasjonen være «ledet og bemannet av personer som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonal adopsjon» og at organisasjonen «har tillatelse fra vedkommende fremmed stat til å opptre i staten».

Forskriften spesifiserer at adopsjonsmyndighetene kan gi formidlingstillatelse for inntil tre år av gangen og at organisasjonen må fremme ny søknad innen tre måneder før tillatelsens utløp. Det er i dag Bufdir som har fått delegert myndigheten til å gi formidlingstillatelse til organisasjonene jf. rundskriv Q-1045 s. 7. Departementet er klageinstans.

Avgjørelse om tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land er et enkeltvedtak. Dersom søknad om formidlingstillatelse blir avslått, eller Buf-

dir stiller forutsetninger som organisasjonen finner tyngende, kan vedtaket påklages til departementet, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a). Dette framgår i og for seg også av forskrift om adopsjonsformidling § 2 andre og tredje ledd.

16.6.2 Internasjonale forpliktelser

For å kunne godkjennes til å utføre funksjoner som ligger til sentralmyndigheten, må organisasjonen både oppfylle vilkårene i Haagkonvensjonen 1993 artikkel 6–13 og vilkår fastsatt av myndighetene i hjemlandet (Guide 2008 avsnitt 203).

Kravene i Haagkonvensjonen er minimumskrav, og statene kan oppstille strengere, nasjonale krav enn de som følger av Haagkonvensjonen. Etter artikkel 10 skal de godkjente organisasjonene demonstrere «at de på riktig måte er i stand til å utføre de oppgaver de kan bli betrodd». Etter artikkel 11 skal de «ikke ha økonomisk vinning for øye», være «ledet og bemannet av personer som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonal adopsjon» og være «underlagt kontroll av myndighetene i vedkommende stat med hensyn til sammensetning, drift og økonomi». I tillegg følger det av artikkel 32 nr. 3 at ledere, saksbehandlere og ansatte i organer «som har befattning med en adopsjon, ikke skal motta godtgjørelser som er urimelig høye i forhold til de tjenester som er ytet». Sammen med vilkårene i artikkel 10, 11 og 32 nr. 3, utgjør også artikkel 12 en del av minimumsstandarden: «Et organ som er offentlig godkjent i en kontraherende stat kan bare opptre i en annen kontraherende stat dersom myndighetene i begge stater har tillatt det.»

Foruten et offentlig godkjenningssystem, må adopsjonsorganisasjonene selv etterleve bestemmelsene og prinsippene som følger av Haagkonvensjonen. Sentralmyndigheten må sikre dette ved å føre tilsyn med organisasjonene.³

16.6.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår å synliggjøre i lovteksten at det er Bufdir som behandler søknad om drifts- og formidlingstillatelse. Videre vil utvalget synliggjøre at organisasjoner både må ha tillatelse til å drive med adopsjonsformidling (driftstillatelse) og tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land (formidlingstillatelse). Dette gjør utvalget ved å si at

³ For mer informasjon om vilkårene for godkjenning av en organisasjon vises det til utredningen kapittel 17.3.6.2.

Bufdir har avgjørelsesmyndighet til å gi tillatelse og lovregulere tillatelsene i to separate paragrafer, jf. utvalgets utkast til §§ 33 og 34. Utvalget mener på samme måte som Hove-utvalget og høringsinstansene til Hove-utvalgets forslag, at drifts- og formidlingstillatelsen bør være tidsbegrenset.

Gjeldende rett er at adopsjonsorganisasjoner kan få formidlingstillatelse i inntil tre år, jf. forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon § 2 andre ledd. Utvalget foreslår imidlertid å ha forskjellig tidsbegrensninger på drifts- og formidlingstillatelsene.

Utvalget foreslår ingen forskriftsendring når det gjelder tidsbegrensningen for formidlingstillatelse og utvalget ønsker at denne grensen fortsatt skal framgå av forskrift.

Når det gjelder driftstillatelse, støtter utvalget Hove-utvalget i at driftstillatelse bør fornyes hvert femte eller sjuende år. Adopsjonslovutvalget viser særlig til at sentralmyndigheten skal drive tilsyn av, og ha et utstrakt samarbeid med adopsjonsorganisasjonene. Dette innebærer at risikoen ved å gi lengre tillatelse er lav. Utvalget foreslår at tidsbegrensningen for driftstillatelse skal framgå av forskrift.

Ved utarbeidelsen av vilkårene for drifts- og formidlingstillatelse har utvalget tatt utgangspunkt i gjeldende rett. I den forbindelse knytter utvalget en særlig bemerkning til de kravene som kun gis i forskrift i nåværende regulering. Både kravet om kvalifisert arbeidskraft i adopsjonsorganisasjonene og at adopsjonsorganisasjonene må ha tillatelse i opprinnelseslandet til å arbeide der, er krav som går fram av Haagkonvensjonen 1993, se artikkel 11 og 12. Utvalget foreslår derfor at også disse kravene framgår av adopsjonsloven.

Internasjonale adopsjoner er et felt hvor det de siste årene har foregått store endringer, og utvalget ser derfor nødvendigheten av at adopsjonsloven inneholder en forskriftshjemmel som gjør det mulig å oppdatere regelverket fortløpende. Forslag til forskriftshjemmel i utvalgets utkast til § 33 andre ledd er likelydende med nåværende adopsjonslov § 16 d tredje ledd. Den gir hjemmel til forskriftsbestemmelser om hvilke krav som kan stilles til en adopsjonsorganisasjon, dens virksomhet og avvikling.

16.6.4 Høringsinstansenes syn

Bufdir, Adopsjonsforum, InorAdopt, Verdens Barn, Advokatforeningen og *Stavanger kommune* har uttalt seg i høringen og stiller seg positive til forslaget.

Bufdir støtter forslaget til vilkår som må være oppfylt for at driftstillatelse skal kunne gis, jf. utvalgets forslag til vilkår i § 33 første ledd bokstav a-d og viser til at vilkårene er i tråd med de vilkår som gjelder i dag. Etter *Bufdirs* syn bør godkjenningen være tidsbegrenset. Det bør imidlertid kunne vurderes konkret hvor lenge en godkjenning skal gjelde, slik forslaget legger opp til.

InorAdopt støtter utvalgets forslag om formidlings- og driftstillatelse og den tidsbegrensning som er fremmet i forslaget.

Verdens Barn støtter forslaget om drifts- og formidlingstillatelse. Verdens barn mener videre at formidlingstillatelsen bør være knyttet opp til tilsvarende tillatelse hos utenlandske myndigheter.

Til § 33 og § 34 bemerker *Advokatforeningen* at det synes fornuftig og lovteknisk gunstig å skille mellom tillatelsen til å drive en adopsjonsorganisasjon (driftstillatelsen etter utkastet § 33) og tillatelsen til å formidle barn fra et konkret land (formidlingstillatelsen etter utkastet § 34).

16.6.5 Departementets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår å synliggjøre i lovteksten at det er Bufdir som behandler søknad om drifts- og formidlingstillatelse. I tråd med utformingen av lovforslaget vil myndigheten til å avgjøre disse sakene blir lagt til adopsjonsmyndigheten ved departementet i loven, men det forutsettes at denne myndigheten blir delegert til Bufdir.

I dag skiller ikke adopsjonsloven mellom tillatelse til å drive med adopsjonsformidling og tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land, se adopsjonsloven § 16 d.

Departementets forslag til §§ 31 og 32 (utvalgets utkast til §§ 33 og 34) skiller mellom drifts- og formidlingstillatelse. Forslaget viderefører i all hovedsak de kravene som i dag følger av adopsjonsloven § 16 d med tilhørende forskrift om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon⁴, men med noen språklige justeringer.

Departementet foreslår å synliggjøre i lovteksten at organisasjoner må ha begge disse tillatelsene for å formidle adopsjoner fra utlandet. Departementet mener dette vil komme tydeligere fram hvis de to tillatelsene lovreguleres i to separate paragrafer.

Departementet mener på samme måte som utvalget, Hove-utvalget og høringsinstansene, at tillatelse til å drive med adopsjonsformidling

⁴ Forskrift 30. november 1999 nr. 1195.

(driftstillatelse) og tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land (formidlingstillatelse) bør være tidsbegrenset. Departementet er enig i at både tidsbegrensningen på driftstillatelse og formidlingstillatelse kan framgå av forskrift. Dette gjør det også enklere å endre tidsbegrensningene etter behov.

I dag spesifiserer forskriften krav til organisasjoner som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon, og at adopsjonsmyndighetene kan gi formidlingstillatelse for inntil tre år av gangen, jf. forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om adopsjonsformidling § 2 andre ledd. Når det gjelder utvalgets forslag om tidsintervallet for driftstillatelser, vil departementet bemerke at de adopsjonsorganisasjonene som er godkjente i dag, har vært det i lengre tid. For disse organisasjonene vil det således være liten grunn til å kreve fornyelser hyppig. Det vil også foreligge en sikkerhetsventil ved at tillatelsen kan trekkes tilbake dersom lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt. Risikoen ved lengre intervaller mellom fornyelser av driftstillatelser er dermed lav. På bakgrunn av dette stiller departementet seg positiv til utvalgets forslag om at organisasjoner som har hatt driftstillatelse i flere år bør gis tillatelse for lengre perioder. Departementet er i utgangspunktet positiv til at driftstillatelser bør kunne fornyes hvert femte eller sjuende år. Departementet tar imidlertid ikke endelig standpunkt til varigheten av tillatelsene, men mener dette bør vurderes nærmere. Departementet er enig i at tidsbegrensningen kan framgå av forskrift.

Departementet støtter videre at vilkår for drifts- og formidlingstillatelse, som følger av Haagkonvensjonen 1993, gjenspeiles i adopsjonsloven. Departementet foreslår derfor at flere av disse vilkårene skal gå fram av adopsjonsloven. Kravet om kvalifisert arbeidskraft i adopsjonsorganisasjonene og kravet om at adopsjonsorganisasjonene må ha tillatelse i opprinnelseslandet til å arbeide der, framgår av Haagkonvensjonen artikkel 11 og 12. Disse kravene er så elementære at departementet finner det riktig at disse også framkommer av adopsjonsloven. At dette lovfestes gjør det også enklere å se hvilke krav som kan stilles til organisasjonene.

De senere årene har det skjedd store endringer på området for internasjonale adopsjoner, først og fremst når det gjelder antall barn som formidles for internasjonal adopsjon og hvor lenge søkerne må vente på et forslag om tildeling av barn. At internasjonalt adopsjonssamarbeid er i stadig endring, innebærer etter departementets syn at adopsjonsloven bør inneholde en forskrifts-

hjemmel som gjør det mulig å oppdatere regelverket fortløpende, slik utvalget foreslår. Utvalgets forslag til forskriftshjemmel er likelydende med nåværende adopsjonsloven § 16 d tredje ledd, og departementet vil videreføre denne. Bestemmelsen gir hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om hvilke krav som kan stilles til en adopsjonsorganisasjon, dens virksomhet og utvikling. Departementet tydeliggjør også at det i forskrift kan gis nærmere regler om formidlingstillatelser.

Det vises til lovutkastet § 31 andre ledd og § 32 andre ledd.

16.7 Ansvar og forpliktelser ved internasjonal adopsjonsformidling

16.7.1 Gjeldende rett og praksis

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen henvisning til Haagkonvensjonen av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner.⁵ Da Norge ratifiserte konvensjonen i 1996, la departementet til grunn at adopsjonslovens regler var i samsvar med konvensjonsforpliktelsene.

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særskilt bestemmelse om hvilket organ som er Norges sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen 1993 eller hvem som har avgjørelsesmyndighet ved søknad om drift- og formidlingstillatelse, men departementet har utpekt Bufdir.⁶

Adopsjonsloven § 16 a gir ikke en fullstendig oversikt over adopsjonsorganisasjonenes oppgaver og ansvar. I dag starter adopsjonsprosessen med at søkerne ber om en formidlingsbekreftelse fra en adopsjonsorganisasjon. Før organisasjonene utsteder formidlingsbekreftelsen vurderer de hvilke land som kan være aktuelle for de konkrete søkerne. Etter at søker har fått formidlingsbekreftelse kan søker fremme en søknad om forhåndssamtykke, jf. forskrift om adopsjon av barn fra utlandet § 8 første ledd bokstav a.⁷ Av formidlingsbekreftelsen går det fram hvilket land søkerne ønsker å adoptere fra, og i hvilken alder de ønsker at barnet skal være.

⁵ Konvensjonen ble derfor gjennomført uten lovendringer, jf. St.prp. nr. 77 (1995–96).

⁶ Departementet har delegert ansvaret til daværende Statens ungdoms- og adopsjonskontor i delegeringsforskrift av 30.11.1999 nr. 1192 nr. 3. At det er Bufdir som behandler søknader om formidlingstillatelse følger i dag av rundskriv Q-1045 om saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlands adopsjon kapittel 4, s. 7.

⁷ Forskrift 30. januar 2015 nr. 72.

Det er regionen i Barne-, ungdoms- og familie-etaten (Bufetat) som avgjør om søkerne kan få forhåndssamtykke til å adoptere barn fra utlandet.

Etter forskriften⁸ om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon § 11, har adopsjonsorganisasjonene som utgangspunkt plikt til å bistå alle søkere som har forhåndssamtykke til adopsjon. Departementet har redegjort nærmere for plikten til å bistå alle søkerne med forhåndssamtykke i rundskriv Q-1045.⁹

Fra søkerne har fått forhåndssamtykke av Bufetat region, overtar adopsjonsorganisasjonen hovedansvaret for den videre behandlingen av adopsjonssaken.

Oppsummert kan det sies at adopsjonsorganisasjonen blant annet skal:

- Utstede en formidlingsbekreftelse.
- Gi søkerne nødvendig informasjon gjennom hele adopsjonsprosessen.
- Sørge for oversettelser, notarialbekreftelser av underskrifter mv.
- Oversende og presentere adopsjonssøknaden i utlandet, og følge opp behandlingen overfor myndighetene.
- Når søkerne får tildelt et barn, vurdere om søkerens forhåndssamtykke er tilstrekkelig til at adopsjonen kan gjennomføres.
- Innhente og gi søkerne tilgjengelig informasjon om barnet.¹⁰
- Innhente søkerens samtykke til tildelingen og formidle samtykket til myndighetene i opprinnelseslandet.
- Gi søkerne informasjon om når selve adopsjonen kan gjennomføres og når de eventuelt kan reise til landet for å hente barnet.
- Sørge for at søkerne blir tatt imot når de kommer til opprinnelseslandet og at det blir formidlet kontakt mellom barnet og adopsjonssøkerne med mer.

Det følger av dette at adopsjonsorganisasjonene har et utstrakt ansvar for å gi veiledning og informasjon til søkerne.

⁸ Forskrift 30. november 1999 nr. 1195.

⁹ Retningslinjer gitt av Barne- og familiedepartementet desember 2002, revidert i mars 2016 av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (Q-1045). Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon.

¹⁰ Organisasjonen har her et særlig ansvar for å påse at informasjonen fyller de krav og forutsetninger som Haagkonvensjonen 1993 stiller i artikkel 16, jf. artikkel 17. Organisasjonen må om nødvendig være aktiv overfor opprinnelseslandets myndigheter for å fremskaffe de opplysningene som finnes, herunder helseopplysningene om barnet.

I tillegg til formidlingsoppgavene som er beskrevet ovenfor, har organisasjonene oppgaver som ligger i randsonen for hva loven definerer som adopsjonsformidling. Dette omfatter arbeidet med å utstede artikkel 17 c) – erklæringer og vurderinger om et tildelt barn faller inn under kategorien «barn med behov for spesiell støtte», se nærmere om dette i kapittel 17. Videre omfatter dette arbeidet med oppfølgingsrapporter, som også behandles i kapittel 17.

Utgangspunktet er at sentralmyndighetene etter Haagkonvensjonen har ansvar for de områder som faller inn under Haagkonvensjonen. Myndighetene kan til en viss grad delegerer oppgaver. Oppgaver som ikke er delegert, tilfaller rettslig sett myndighetene selv, jf. Haagkonvensjonen artikkel 22 nr. 1.

Guide 2012 påpeker at den delegerende myndighet uansett delegering er «responsible for the manner in which the delegated tasks are performed, regardless of which authority, body or person performs them», jf. avsnitt 197.

På det internasjonale planet er det først og fremst Haagkonvensjonen som legger føringer for oppgavene til adopsjonsorganisasjonene. En offentlig godkjent organisasjon som har fått formidlingstillatelse skal utføre bestemte oppgaver for sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonens kapittel 3 og 4. Det er viktig at adopsjonsorganisasjonene er klar over hvilke funksjoner og ansvar de har, men også at de er innforstått med at de er ansvarlige for å utføre statens konvensjonsforpliktelser (Guide to Good Practice 2012 avsnitt 47).

Alle funksjoner kan ikke delegeres til adopsjonsorganisasjoner, se for eksempel funksjonene etter artikkel 7 (samarbeid mellom sentralmyndighetene), artikkel 8 (motvirke urettmessig økonomisk vinning) og artikkel 33 (varslingsplikt til andre lands sentralmyndigheter). Videre er det slik at selv om sentralmyndigheten kan delegerer funksjoner relatert til adopsjonsprosessen, vil sentralmyndigheten oftest selv være involvert «in developing, or advising on the development of policy, procedures, standards and guidelines for the adoption process», jf. Guide 2008 avsnitt 173. I tillegg vil sentralmyndigheten «often be given an important role with regard to the accreditation, control and review of [accredited bodies] operating within their own country, or authorised to operate in a country of origin», jf. avsnitt 174.

16.7.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget mener Haagkonvensjonen 1993 er så sentral ved internasjonale adopsjoner at

konvensjonen bør synliggjøres i lovteksten, jf. utvalgets utkast til § 17 første ledd første punktum. Utvalget har søkt å gi regler som er i samsvar med Haagkonvensjonen. Fordi det fortsatt kan være punkter hvor lovutkastet er utilstrekkelig eller fordi Haagkonvensjonen er et instrument i utvikling, kan nye tolkinger vinne fram. Selv om lovutkastet fra utvalget har søkt å gi regler som er i samsvar med Haagkonvensjonen, påpeker utvalget at det kan være punkter der forslaget er utilstrekkelig. Utvalget foreslår at adopsjonsloven «så langt som mulig» tolkes i samsvar med de reglene som følger av Haagkonvensjonen, jf. utvalgets lovutkast § 17 første ledd andre punktum.

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særskilt bestemmelse om hvilket organ som er Norges sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen. Utvalget mener det gir bedre struktur i regelverket dersom loven oppstiller hvem som er sentralmyndighet. Utvalget foreslår at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er Norges sentralmyndighet, jf. lovutkastet § 17 andre ledd første punktum. Bufdir har dermed ansvar for at pliktene som springer ut fra Haagkonvensjonen blir oppfylt og etterlevd.

Etter nåværende ordning er det Bufdir som behandler søknad om formidlingstillatelse. Adopsjonslovutvalget mener at dette er en god ordning. Utvalget ønsker at det skal framgå av adopsjonsloven at søknad om drifts- og formidlingstillatelser skal behandles av Bufdir og fremmer derfor slikt forslag.

Dersom søknad om drifts- eller formidlingstillatelse blir avslått, eller Bufdir stiller forutsetninger som organisasjonen finner tyngende, kan vedtaket påklages til departementet. Utvalget foreslår å ha forskjellig tidsbegrensninger på drifts- og formidlingstillatelsene, se punkt 16.6.

Etter Haagkonvensjonen kan myndighetene delegere enkelte oppgaver til godkjente organisasjoner. Dette forutsetter en klar lovhjemmel som angir hvilke oppgaver myndighetene kan delegere, og til hvilke organer myndigheten kan delegeres. Utvalget foreslår en klar hjemmel i utkastet til § 17 andre ledd andre punktum. Her gis Bufdir kompetanse til å delegere sin myndighet til andre offentlige organer eller organisasjoner som har tillatelse etter utvalgets lovforslag §§ 33 og 34.

Nåværende adopsjonslov § 16 a gir ikke en fullstendig oversikt over adopsjonsorganisasjonenes ansvar. Utvalget har vurdert om adopsjonsloven bør inneholde en definisjon av «adopsjonsformidling» som gir en presentasjon av adopsjonsorganisasjonenes ansvarsområder, eller angir formålene med adopsjonsformidling. Utvalget ser at det

kan være nyttig for organisasjonene å få tydeliggjort sitt ansvarsområde og skillet mellom adopsjonsmyndighetenes og organisasjonenes ansvar. Utvalget er imidlertid i tvil om en uttømmende definisjon vil ha en praktisk betydning fordi organisasjonene uansett må utføre de oppgaver som er nødvendige for å kunne drive med adopsjonsformidling. Det internasjonale adopsjonsbildet er også i endring, og utvalget vil nødig lovfeste ansvarsområder som stadig blir utdatert og må oppdateres. Slike hjemler kan være mer forvirrende enn klargjørende. På bakgrunn av dette foreslår ikke utvalget noen lovbestemmelse som definerer organisasjonenes ansvar og funksjon.

16.7.3 Høringsinstansenes syn

I høringen støttes forslaget om at Haagkonvensjonens bestemmelser synliggjøres i loven av de som har uttalt seg, som er *Verdens Barn*, *Adopsjonsforum*, *Advokatforeningen* og *Bufdir*. *Bufdir* og *Advokatforeningen* støtter videre forslaget i utkast til § 17 første ledd om at loven ved internasjonale adopsjoner så langt som mulig skal tolkes i samsvar med Haagkonvensjonen 1993.

Adopsjonsforum og *Bufdir* er de eneste høringsinstansene som har uttalt seg om at norsk sentralmyndighet også skal synliggjøres i lovteksten. *Adopsjonsforum* og *Bufdir* støtter dette.

Bufdir støtter forslaget i utkast til § 33 første ledd om å tydeliggjøre at organisasjoner må ha generell godkjenning fra Bufdir for å kunne drive adopsjonsformidling. Forslaget vil sikre en jevnlig kontroll og gjennomgang av den enkelte organisasjon som sådan.

Verdens barn mener at formidlingstillatelsen bør være knyttet opp til tilsvarende tillatelse hos utenlandske myndigheter.

Bufdir støtter forslaget i utkast til § 17 andre ledd om at Bufdir kan delegere sine oppgaver etter konvensjonen til andre offentlige organer og til adopsjonsorganisasjoner godkjent etter §§ 33 og 34. I høringen er det ellers ikke gitt noen tilbakemeldinger på utvalgets forslag om at Bufdir skal ha kompetanse til å delegere sin myndighet til andre offentlige organer eller organisasjoner som har tillatelse etter utvalgets lovutkast §§ 33 og 34 (drifts- og formidlingstillatelse).

Departementet kan ikke se at høringsinstansene har uttalt seg direkte om at utvalget *ikke* fremmer noen lovbestemmelse som definerer organisasjonenes ansvar og funksjon. *InorAdopt* sier imidlertid at de oppgavene som adopsjonsorganisasjonen har ansvar for i dag fremdeles bør ligge til disse.

16.7.4 Departementets vurderinger og forslag

Haagkonvensjonen 1993 er ikke synliggjort i dagens lovtekst. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig å synliggjøre Haagkonvensjonen i lovteksten, selv om loven gjennomfører Haagkonvensjonen. Departementet legger til grunn at adopsjonsloven ved internasjonale adopsjoner skal tolkes i samsvar med Haagkonvensjonen.

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særskilt bestemmelse om hvilket organ som er Norges sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen. Det foreslås at adopsjonsmyndigheten ved departementet utpeker sentralmyndigheten. Bufdir er sentralmyndigheten for Haag 93-konvensjonen, og det forutsettes at dette blir videreført. Sentralmyndigheten har ansvar for at pliktene som springer ut av Haagkonvensjonen blir etterlevd og oppfylt.

I gjeldende adopsjonslov er avgjørelsesmyndigheten lagt til departementet. Adopsjonslovutvalget har i sitt lovutkast foreslått at det går fram av loven hvilket organ som treffer vedtak i de ulike adopsjonstypene. På dette punkt følger ikke departementet utvalget, og foreslår at myndigheten fortsatt skal ligge til departementet, formulert som adopsjonsmyndigheten. Men myndigheten vil bli delegert. Departementet tar derfor i proposisjonen ikke stilling til valg av organ for de ulike avgjørelser mv. Se ellers punkt 17.5.

Etter Haagkonvensjonen kan myndighetene til en viss grad delegere de oppgaver som er tillagt dem i konvensjonen. Departementet vil utpeke Bufdir som sentralmyndighet. Departementet mener sentralmyndigheten bør ha kompetanse til å delegere oppgaver innenfor de rammer Haagkonvensjonen setter. Departementet forutsetter at Bufdir kan legge oppgaver knyttet til konvensjonen og gjennomføringen av den til organisasjoner som har tillatelser etter §§ 31 og 32. Det vises til lovutkastet § 17.

16.8 Myndighetsutøvelse overfor adopsjonsorganisasjoner.

Tilsyn og kontroll

16.8.1 Gjeldende rett

Adopsjonsloven § 16 d fjerde ledd regulerer myndighetsutøvelse overfor adopsjonsorganisasjonene:

«Departementet fører tilsyn med virksomheten og kan gi organisasjonen pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen. Tillatelsen kan trekkes tilbake om lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt.»

I forarbeidene presiserer departementet at «formidling av barn fra fremmed stat er en type virksomhet som stiller høye krav til organisasjonenes etiske standard. Brudd på lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen, kan være av en så alvorlig karakter at virksomheten må stoppes umiddelbart», jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 28.

Etter forskriften om adopsjonsformidling skal departementet føre tilsyn med «alle sider» av organisasjonens virksomhet.¹¹ Videre skal adopsjonsorganisasjonene gi myndighetene «nødvendig informasjon og bistand til innsyn i organisasjonenes virksomhet i inn- og utland».

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har fått delegert ansvaret for å føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene. Rammene for tilsynsansvaret er presisert i brev fra Barne- og familiedepartementet datert 16. oktober 1998. I brevet oppstilles tre tema som tilsynsmyndigheten etter departementets mening bør ha oppmerksomhet på:

- Adopsjonsorganisasjonenes virksomhet i inn- og utland, herunder formidlingstillatelsene og godkjenning av adopsjonsorganisasjonenes utenlands kontaktnett,
- organisasjonenes økonomi og
- organisasjonenes informasjon til adopsjonssøkerne.

Departementet gir Bufdir stor frihet til å utvikle rutiner for å ivareta sitt tilsyns- og kontrollansvar. Det går fram av brevet at departementet forutsetter at tilsynsmyndigheten innhenter informasjon om organisasjonenes virksomhet fra flere hold. Etter forskriften 30. november 1999 nr. 1195 om adopsjonsformidling § 2 andre ledd gis formidlingstillatelsene for inntil tre år av gangen, og adopsjonsorganisasjonene må fremme søknad om ny tillatelse.

Av departementets brev datert 16. oktober 1998 følger det at ordningen med søknad om ny tillatelse gir tilsynsmyndigheten mulighet til å føre rutinemessig tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes virksomhet i utlandet. I departementets brev stilles det opp en rekke forhold som må være

¹¹ Forskrift av 30.11.99 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon § 3.

til stede for behandling av søknad om formidlings-tillatelse. På bakgrunn av kravene har Bufdir utarbeidet et eget søknadsskjema som adopsjonsorganisasjonene må benytte ved søknad om formidlingstillatelse eller fornyelse av tillatelse. I tillegg til rene faktaopplysninger om organisasjonens arbeid i opprinnelsesstaten, prosesser, regelverk osv., må adopsjonsorganisasjonen opplyse om sitt kontaktnett. For mer informasjon se NOU 2014: 9 punkt 17.3.8.1.

Dersom det skjer endringer i opprinnelsesstaten som kan ha betydning for formidlingstillatelsen, skal organisasjonene melde fra om dette straks.¹²

Kravet om separate regnskap for formidlingsarbeid og hjelpearbeid, jf. forskrift om adopsjonsformidling § 8, gjør at tilsynsmyndigheten kan vurdere om adopsjonsorganisasjonene krever dekket rimelige kostnader og utgifter for sitt formidlingsarbeid.

Organisasjonene må forelegge informasjonsmaterieell av generell karakter til tilsynsmyndigheten for godkjenning.¹³ På denne måten kan tilsynsmyndigheten vurdere organisasjonenes informasjon om internasjonal adopsjon til adopsjonssøkerne mv. Tilsynsmyndigheten må påse at adopsjonsorganisasjonene gir søkerne informasjon underveis i hele adopsjonsprosessen. Den bør gi en realistisk oppfatning om hva som kreves av adopsjonssøkerne, og hvilken hjelp som kan forventes når de er i opprinnelsesstaten.

16.8.2 Internasjonale forpliktelser

Haagkonvensjonen 1993 legger opp til et tett og godt samarbeid mellom tilsynsmyndigheten og adopsjonsorganisasjonene for at tilsynet skal fungere optimalt.

Det følger av Haagkonvensjonenes artikkel 11 bokstav c) at adopsjonsorganisasjoner skal «være underlagt kontroll av myndighetene i vedkommende stat med hensyn til sammensetning, drift og økonomi».

Guide to Good Practice 2012 påpeker hvilke tiltak som kreves for å sikre at adopsjonsorganisasjonene er ansvarlige for sine handlinger (avsnitt 91):

- «a) adequate supervision of the body by the accrediting or supervising authority;
- b) adequate supervision of the activities of a foreign accredited body or its representative in a State of origin;

- c) regular reporting to the supervising authority by the accredited body on its activities;
- d) reporting on its activities to the authorities in another State when authorised to act in that State (usually a State of origin); and
- e) transparency of the accredited body's organisation and activities, for the benefit of prospective adoptive parents, children, regulators and others.»

Guide 2012 kapittel 7 gir en detaljert gjennomgang av prosedyrer for formidlingstillatelser og for tilsyn med adopsjonsorganisasjoner. Guide 2012 understreker at tilsynsmyndigheten må ta hensyn til de tre viktigste prinsippene som beskytter barn når de vurderer adopsjonsorganisasjonene: hensynet til barnets beste, subsidiaritetsprinsippet og forbudet mot uberettiget vinning ved adopsjonen (avsnitt 268).

16.8.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste at tilsyn med adopsjonsorganisasjonene er en av Bufdir sine oppgaver, jf. utvalgets lovforslag § 36. Utvalget bemerker at betegnelsen «tilsyn på sett og vis kan gi et feilaktig eller ufullstendig inntrykk av Bufdirs kontroll med adopsjonsorganisasjonene».

Hvordan tilsynet skal utføres, mener utvalget i stor grad fortsatt bør være opp til Bufdir selv. Utvalget viser til Guide to Good Practice 2012 og understreker at sentralmyndighetens tilsyn og kontroll i utstrakt grad fortsatt bør bære preg av samarbeid, dialog og felles kontaktflater med adopsjonsorganisasjonene.

Utvalget foreslår at flere av momentene i departementets brev datert 16. oktober 1998 og § 3 i forskrift om adopsjonsformidling, går fram av selve regelverket.

Utvalget har i sitt lovutkast tatt utgangspunkt i nåværende adopsjonslov § 16 d siste ledd, men har skilt den ut i en egen bestemmelse om tilsyn og kontroll. I utvalgets forslag til § 36 heter det at Bufdir skal føre tilsynet, og at Bufdir fører tilsyn med «alle sider» av adopsjonsorganisasjonenes virksomhet. Dette er konkretisert med en ikke-uttømmende liste over tilsynsområder. For eksempel foreslås det at Bufdir skal påse at adopsjonsorganisasjonene har kompetent arbeidskraft ved at det skal føres tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes «sammensetning». Forslaget er i tråd med Haagkonvensjonen 1993 artikkel 11 bokstav c).

Ordlyden i forskrift om adopsjonsformidling § 3 andre ledd tilsvarer nåværende adopsjonslov § 16 d siste ledd angående konsekvensen av at

¹² Se forskrift om adopsjonsformidling § 10.

¹³ Se forskrift om adopsjonsformidling § 12

adopsjonsorganisasjonene ikke oppfyller kravene til «godkjenning» og/eller «formidlingstillatelse». Denne doble reguleringen er etter utvalgets syn unødvendig og kan bidra til forvirring.

Dersom adopsjonsorganisasjonene ikke oppfyller kravene, kan de få pålegg om å rette på forholdet, eller tillatelsen kan trekkes tilbake. Bufdirs virkemidler overfor adopsjonsorganisasjonene er så inngripende at utvalget mener virkemidlene fortsatt må hjemles direkte i loven. Utvalgets forslag til lovbestemmelse tar utgangspunkt i nåværende adopsjonslov § 16 d siste ledd. Utvalget mener at bestemmelsen hører naturlig sammen med hjemmelen for Bufdirs tilsynsanswer, og foreslår at disse to utgjør en egen paragraf.

Som i nåværende bestemmelse, stiller ikke utvalgets forslag krav om at Bufdir først må gi pålegg om å rette på forhold før direktoratet trekker drifts- eller formidlingstillatelsen tilbake, eller at det utelukkende er brudd på pålegg som kan føre til tap av tillatelsene. Utvalget er enig med departementet i at formidling av barn fra utlandet er en type virksomhet som stiller høye krav til organisasjonenes etiske standard. Brudd på lov, forskrift eller vilkår for godkjenningen eller formidlingstillatelsen, kan være av en så alvorlig karakter at virksomheten må stoppes umiddelbart (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 28). Utvalget påpeker likevel at de lovfastsatte kravene til saksbehandlingen som følger av forvaltningsloven, og de domstolskapte normene om kravene til innholdet av avgjørelsen uansett gjelder ved Bufdirs myndighetsutøvelse.

16.8.4 Høringsinstansenes syn

InorAdopt støtter utvalgets vurderinger når det gjelder tilsyn og kontroll, og at Bufdir ikke må gi pålegg om å rette på forhold før direktoratet ev. trekker drifts- eller formidlingstillatelsen tilbake.

Verdens Barn støtter også utvalgets forslag om myndighetsutøvelse overfor adopsjonsorganisasjoner. *Verdens Barn* viser til at i Guide to Good Practice 2012 blir de obligatoriske prosedyrene for godkjenning og tilsyn med adopsjonsorganisasjoner regnet som et banebrytende initiativ, og et av konvensjonens viktigste virkemidler mot bortføring av og menneskehandel med barn.

16.8.5 Departementets vurderinger og forslag

Utvalgets forslag til bestemmelse om tilsyn med adopsjonsorganisasjonene er i hovedsak en vide-

reføring av nåværende adopsjonslov § 16 d fjerde ledd. Utvalget bruker begrepet «tilsyn» selv om tilsyn gjerne gir assosiasjoner til en klarere myndighetsutøvelse enn det Haagkonvensjonen 1993 legger opp til. I St. meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* s. 22 står det om tilsynsbegrepet blant annet:

«Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet og virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.»

Samtidig legger departementet til grunn at «tilsyn» er et godt innarbeidet begrep i både gjeldende adopsjonslov og i praksis. I Haagkonvensjonen er begrepet «supervision» benyttet, og kan oversettes med både kontroll og tilsyn. Videre er begrepet «tilsyn» brukt i flere av de andre nordiske landenes lovforankring av denne aktiviteten. Departementet har derfor kommet til at tilsyn er et egnet begrep for å beskrive det å føre kontroll med adopsjonsorganisasjonenes virksomhet som fremdeles bør benyttes.

Departementet er enig med utvalget i at tilsynsansvaret bør gå fram av en egen paragraf. Regelen om tilsyn er sentral og blir enklere å finne i lovverket når den blir skilt ut i en egen bestemmelse.

I tråd med utformingen av gjeldende lov, foreslår departementet at tilsynsmyndigheten i ny adopsjonslov ikke legges til Bufdir, men til adopsjonsmyndigheten (departementet.) Det forutsettes at denne myndigheten blir delegert til Bufdir, som i dag.

Departementet ønsker ikke å lovfeste hvordan tilsynet skal utføres og mener tilsyn og kontroll fortsatt bør bære preg av samarbeid, dialog og felles kontaktflater med adopsjonsorganisasjonene.

Departementet mener, i motsetning til utvalget, at det ikke er nødvendig at flere av de momentene som går fram av departementets brev datert 16. oktober 1998 og § 3 i forskrift om adopsjonsformidling, tas inn i loven. Disse momentene vil uansett omfattes av det å føre tilsyn med «alle sider av adopsjonsorganisasjonens virksomhet» og trenger ikke nevnes eksplisitt i loven. En oppramsing av momenter hadde uansett ikke gitt en uttømmende liste over alle momenter eller tilsynsområder.

Departementet er enig med utvalget i at virkemidlene overfor adopsjonsorganisasjonene er så inngripende at det er riktigst å hjemle disse direkte i loven. Slike virkemidler har Bufdir også i dag, jf. adopsjonsloven § 16 d fjerde ledd. Departementet er enig med utvalget i at det ikke er nødvendig at dette også reguleres i forskrift.

Formidling av barn fra utlandet med tanke på adopsjon er en type virksomhet som stiller høye krav til organisasjonenes etiske standard. Brudd på lov, forskrift eller vilkår for godkjenningen eller formidlingstillatelsen, kan være av en så alvorlig karakter at virksomheten må stoppes umiddelbart (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 28). Det foreslås derfor, også i den videreførte regelen, at organisasjonene kan miste drifts- eller formidlingstillatelsen straks, selv om de ikke har fått noe forutgående pålegg om å rette på forholdet. Departementet foreslår imidlertid å skille ut siste setning i utvalgets forslag til andre ledd, som omhandler bestemmelsen om at tillatelsen kan trekkes tilbake, til et eget tredje ledd. Departementet mener paragrafen blir mer brukervennlig på denne måten.

Det vises til lovutkastet § 34.

16.9 Forbud mot å gi vederlag for å påvirke formidling av adopsjon

16.9.1 Gjeldende rett og internasjonale forpliktelser

Gjeldende adopsjonslov inneholder ikke et forbud mot å gi vederlag eller annen ytelse for å påvirke en formidling av adopsjon.

Norge er internasjonalt forpliktet til å iverksette alle egnede tiltak for å hindre at menneskehandel med barn finner sted. Videre skal ingen oppnå «urettmessig økonomisk eller annen vinning» av virksomheter som har forbindelse med internasjonal adopsjon, jf. Haagkonvensjonen 1993 artikkel 32 nr. 1 og artikkel 8.

16.9.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget mener at adopsjonsloven som et minimum må ha et forbud mot å gi urettmessig vederlag eller annen motytelse i forbindelse med adopsjonsformidling. Som det følger av Haagkonvensjonen 1993 artikkel 32, er det bare kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer for faglig bistand fra personer som har hatt befattning med adopsjonene, som kan betales eller forlanges.

Ved utformingen av bestemmelsen i § 35, har utvalget lagt seg tett opp til formuleringen av for-

budet mot å gi vederlag for samtykke i adopsjonsaker (se utvalgets lovutkast til § 10). Utvalget foreslår at forbudet rammer personer som gir vederlag eller noen annen ytelse. Personer eller organisasjoner som mottar vederlag eller motytelse som gir dem urettmessig vinning, vil kunne omfattes av korrupsjonsbestemmelsen i straffeloven § 387.

16.9.3 Høringsinstansenes syn

De 4 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter dette.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) støtter forslaget i utkast til § 35 om å nedfelle et uttrykkelig forbud mot urettmessig ytelse til organisasjoner, personer i organisasjonen eller andre personer som skal formidle adopsjon. Etter Bufdirs syn bør det vurderes om forslaget også skal omfatte mottaker av ytelsen, selv om mottaker kan omfattes av korrupsjonsbestemmelsen i straffeloven.

Advokatforeningen er enig i at lovgivningen bør inneholde et klart forbud mot vederlag i adopsjonssaker. Dette innebærer at intern rett vil være bedre i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. *Advokatforeningen* er videre enig i at dette forbudet må gjelde både for nasjonal og internasjonal adopsjon, slik at en forebygger risiko for menneskehandel.

Adopsjonsforum og *InorAdopt* støtter også utvalgets lovforslag på dette området.

16.9.4 Departementets vurderinger og forslag

Gjeldende adopsjonslov inneholder ikke et forbud mot å gi vederlag eller noen annen ytelse for å påvirke formidling av adopsjoner. Utvalgets utkast til § 35 er utformet over samme lest som utvalgets utkast til § 10 (forbud mot vederlag til personer som skal samtykke eller uttale seg om adopsjonen), men forbudet er her rettet mot å gi vederlag eller annen ytelse til organisasjonen eller personer i denne som skal formidle adopsjonen.

Departementet støtter utvalgets forslag om å lovfeste et forbud mot å gi urettmessig vederlag eller noen annen ytelse for å påvirke organisasjoner, personer i organisasjoner eller andre som formidler en adopsjon, men departementet har valgt en noe annen utforming av bestemmelsen.

Et forbud mot å gi urettmessige vederlag følger av Norges internasjonale forpliktelser. Det følger av Haagkonvensjonen 1993 artikkel 32 at bare kostnader og utgifter, herunder rimelige honora-

rer for faglig bistand fra personer som har hatt befatning med adopsjonene, kan betales eller forlanges. Departementet mener et forbud mot urettmessig vederlag i loven vil løfte fram og synliggjøre hvordan norske myndigheter ser på menneskehandel, kjøp og salg av barn. En slik bestemmelse i adopsjonsloven er også i samsvar med Haagkonvensjonen 1993, og vil derfor kunne bidra til bedre oppfyllelse av Norges internasjonale forpliktelser.

Det er vederlag eller annen ytelse som gis til organisasjoner, personer i organisasjoner eller andre som formidler en adopsjon som skal omfattes av forbudet. Forbudet er rettet mot å gi vederlag eller noen annen ytelse med det formål å påvirke adopsjonsprosessen eller utfallet av en adopsjonssak. Departementet har vurdert om forbudet også skal gjelde den som *mottar* slikt urettmessig vederlag. Siden *mottak* av urettmessig vederlag omfattes av korrupsjonsbestemmelsen i

straffeloven, har departementet kommet til at det ikke er behov for å regulere dette særskilt.

Forbudet rammer alle som gir en urettmessig ytelse, uavhengig av om de jobber i, for eller på vegne av organisasjoner, eller er private aktører. Forbud skal derfor også gjelde overfor adoptivsøkerne eller andre private, som for eksempel adoptivsøkernes foreldre, venner eller liknende.

Lovlige vederlag, kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer og gebyrer til organisasjonene for faglig bistand, kan betales eller forlanges. Dette er lovlige vederlag og faller utenfor forbudet. Det kan tenkes at det oppstår tvilstilfeller. I slike tilfeller må det vurderes om vederlaget eller ytelsen kan anses å falle inn under det som må anses som en vanlig eller rimelig adopsjonskostnad.

Det vises til lovutkastet § 33.

Reaksjoner for overtredelse av adopsjonsloven er behandlet i kapittel 25 om straff.

17 Myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved internasjonal adopsjon

17.1 Oppsummering

Dette kapittelet behandler myndighet og saksgang når et barn som bor i utlandet blir adoptert til Norge.

Departementet foreslår en egen bestemmelse om adopsjonsmyndighet i loven. Bestemmelsen fastsetter at departementet er avgjørelsesmyndighet, men at myndigheten kan delegeres til underliggende etater mv.

Departementet foreslår at saksbehandlingen knyttet til søknad om å adoptere barn fra utlandet, starter med å få en formidlingsbekreftelse fra en av adopsjonsorganisasjonene, slik som i dag. Videre foreslås det videreført at personer som vil adoptere barn fra utlandet må søke om forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene, jf. kapittel 13.

Utvalget foreslo en godkjenningssamme for barn på 0 til 5 år. Departementet foreslår å videreføre dagens ordning med at det gis forhåndssamtykke for ett barn eller ett søskenpar fra 0 og opp til 3 år, men slik at mulighetene til å gi utvidet forhåndssamtykke for adopsjon av barn fram til det fyller 5 år beholdes. Departementet foreslår at det kan fastsettes nærmere regler om aldersrammer i forskrift.

Departementet foreslår at adopsjonsmyndigheten skal ha ansvaret for å vurdere tildelinger av barn fra utlandet og for å utstede artikkel 17 c)-erklæringer om at adopsjonen kan fortsette. Disse oppgavene kan imidlertid delegeres til adopsjonsorganisasjonene, med unntak for vurdering av tildelinger av barn med behov for spesiell støtte. Gjennom delegering kan organisasjonene beholde oppgaven med å vurdere tildelinger av barn innfor rammen av det forhåndssamtykket søkerne har fått, som i dag. Søkere kan ikke få forhåndssamtykke til barn med behov for spesielle støtte, det vil si barn med psykiske og/eller fysiske lidelser, barn som har fylt 5 år eller søskengrupper med flere enn to søsken. Slike tildelinger skal vurderes og godkjennes av adopsjonsmyndigheten. Departementet foreslår å etablere

et nytt faglig rådgivende utvalg som skal behandle og gi tilrådinger i saker om tildelinger av barn med behov for spesiell støtte. Selve ansvarsområdet til det faglig rådgivende utvalget for adopsjonsaker foreslås lovfestet, mens sammensetning og behandlingsmåten foreslås regulert i forskrift.

Departementet foreslår videre å lovfeste at adopsjonsmyndigheten får ansvar for at det utarbeides oppfølgingsrapporter til opprinnelsesland som krever dette. Ansvaret skal gjelde i inntil tre år etter at barnet har kommet til Norge. Kommunen skal bistå med opplysninger til oppfølgingsrapportene og utarbeide oppfølgingsrapporter dersom adopsjonsmyndigheten ber om det.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Internasjonal adopsjon gjennom en adopsjonsorganisasjon

17.2.1.1 Formidlingsbekreftelse

Som hovedregel skal internasjonal adopsjon skje gjennom en organisasjon som har tillatelse fra departementet til å drive med adopsjonsformidling etter adopsjonsloven § 16 d, jf. § 16 f første ledd. En adopsjonsprosess starter derfor ofte med at adopsjonssøkerne tar kontakt med en adopsjonsorganisasjon for informasjon og veiledning.¹ Søknaden om forhåndssamtykke til utenlandsadopsjon skal inneholde en formidlingsbekreftelse fra en godkjent adopsjonsorganisasjon.

Adopsjonsorganisasjonenes ansvar i adopsjonssaker er regulert i forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Adopsjonsorganisasjonenes oppgaver og ansvar er for øvrig behandlet mer inngående i kapittel 16.

Adopsjonsorganisasjonene har adopsjonssamarbeid med flere ulike land. Det er opp til søkerne selv å avgjøre hvilket land de ønsker å adoptere

¹ Forskrift 30. januar 2015 nr. 72 om adopsjon av barn fra utlandet § 8 første ledd bokstav a.

fra, og hvilken organisasjon de ønsker å benytte. Adopsjonsorganisasjonene tar på seg å formidle adopsjon til søkerne ved å gi en formidlingsbekreftelse. Adopsjonssøkerne må oppfylle vilkårene opprinnelseslandet setter til søkere for å kunne få en formidlingsbekreftelse.

Det er få land som godtar adopsjonssøknader fra likekjønnede par og/eller enslige søkere. I praksis innebærer dette at organisasjonene kun i begrenset grad kan gi formidlingsbekreftelse til likekjønnede par og enslige.

Søkere som ikke kan få en formidlingsbekreftelse fra noen av de tre godkjente adopsjonsorganisasjonene, kan heller ikke innvilges forhåndssamtykke til adopsjon.²

17.2.1.2 Utredning av adopsjonssøkere

En søknad om forhåndssamtykke skal sendes til adopsjonsmyndighetene, det vil si til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region. Adopsjonsmyndighetene utreder søkerne og treffer vedtak om å innvilge eller avslå forhåndssamtykke til adopsjon av barn bosatt i utlandet.

Utredningen har til hensikt å klargjøre om søkerne oppfyller kravene til å adoptere, og skal resultere i en sosialrapport. I tillegg skal utredelsesprosessen gi søkerne bedre kunnskap om hva det vil si å adoptere et barn, slik at de selv bedre kan vurdere om adopsjon vil være noe for dem, jf. rundskriv Q-1045 s. 27.

Bufetat behandler søknadene i den rekkefølgen de innkommer, men slik at flergangssøkere blir prioritert. Dersom Bufetat region trenger flere opplysninger for å avgjøre søknaden, kan de innhente disse etter samtykke fra søkerne, eller be søkerne selv om å innhente opplysningene. Uansett er det Bufetat region som har ansvar for å få saken så godt opplyst som mulig etter forvaltningsloven § 17 første ledd, før etaten treffer vedtak om forhåndssamtykke.

17.2.1.3 Saksgang ved utstedelse av forhåndssamtykke

Når saken er ferdig utredet, avgjør Bufetat region om søkerne oppfyller vilkårene for å få forhåndssamtykke til adopsjon, jf. forskriften om adopsjon av barn fra utlandet § 4 første ledd. Det skal gå fram av forhåndssamtykket om søkeren kan adoptere ett barn eller søsken, hvilket land det adopteres fra og hvilken alder barna kan ha. Ved adop-

sjon av barn i alderen 3 til fylte 5 år eller søskenpar hvor begge er yngre enn 5 år, kreves at søkeren er egnet for et slikt omsorgsansvar for å gi forhåndssamtykke, jf. forskriften § 7. For barn som har fylt 5 år, søskengrupper med flere enn 2 barn og barn med spesielle omsorgsbehov, utstedes ikke forhåndssamtykke. Disse sakene krever godkjenning fra faglig utvalg for adopsjonssaker, se nærmere om dette i punkt 17.2.1.5.

Bufetat region sender kopi av forhåndssamtykke og sosialrapporten til adopsjonsorganisasjonen. Dersom adopsjonen skal innvilges etter at adoptivfamilien er kommet tilbake til Norge, sendes forhåndssamtykket også til Utlendingsdirektoratet for å sikre barnets innreise og oppholdstiltalelse inntil adopsjonen kan gjennomføres. Dersom adopsjonen skal gjennomføres i barnets opprinnelsesland før hjemreisen, blir barnet automatisk norsk statsborger ved adopsjonen og vil normalt få utstedt midlertidig norsk pass ved vedkommende utenriksstasjon, jf. statsborgerloven § 5. Noen barn må likevel reise til sitt nye hjemland på sitt opprinnelige pass fordi myndighetene i barnets hjemland krever det.

Vedtak om forhåndssamtykke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og søkerne kan påklage avslag etter forvaltningsloven § 28. Klagemyndigheten er delegert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

17.2.1.4 Saksgang etter utstedelse av forhåndssamtykke

Etter at Bufetat region har gitt forhåndssamtykke, har adopsjonsorganisasjonene hovedansvaret for den videre saksbehandlingen fra norsk side.³

Barnets opprinnelsesland har ansvar for å avgjøre om et barn kan frigis for internasjonal adopsjon, og hvilke søkere som skal bli tildelt hvert konkrete barn. Før adopsjonsorganisasjonen sender adopsjonssøknaden til myndighetene, eventuelt organisasjonenes samarbeidspartner eller kontakter i opprinnelseslandet, sørger organisasjonen for oversettelse av søkerens dokumenter, notarialbekreftelse av underskrifter mv. Når søknaden med nødvendige vedlegg er mottatt i opprinnelseslandet, blir den vurdert i påvente av en tildeling. Dersom opprinnelseslandet tildeler søkerne et barn, videreformidler adopsjonsorganisasjonen opplysninger om barnet til adopsjonssøkerne, som på grunnlag av opplysningene tar

² Se Ot.prp. nr. 33 (2007–2008) s. 51 og Innst.O. nr. 63 (2007–2008) s. 11.

³ Forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon.

stilling til om de ønsker at adopsjonsprosessen skal fortsette i forhold til det konkrete barnet.

Adopsjonsorganisasjonen må i alle tilfeller vurdere om det tildelte barnet faller innenfor rammene i forhåndssamtykket til søkerne. Dersom tildelingen faller utenfor rammene i forhåndssamtykket, må norske myndigheter vurdere den konkrete tildelingen før adopsjonsprosessen kan fortsette. Gjelder tildelingen et barn som er yngre enn 5 år, men eldre enn søkerne har fått forhåndssamtykke til å adoptere, må søkerne søke Bufetat region om å få utvidet aldersrammen i forhåndssamtykket. Det samme gjelder dersom tildelingen gjelder et søskenpar hvor begge er yngre enn 5 år, og søkerne kun har forhåndssamtykke til å adoptere ett barn. Hvis tildelingen gjelder barn som har fylt 5 år, barn som har behov for spesiell støtte, eller søskengrupper på flere enn 2 barn, må tildelingen godkjennes av faglig utvalg (rundskriv Q-1045 s. 29–30). Har søkerne tidligere fått avslag på forhåndssamtykke til adopsjon av søskenpar og kun fått forhåndssamtykke til adopsjon av ett barn, kan de ikke søke faglig utvalg om godkjenning til adopsjon av søskenpar eller søskengrupper. For mer om faglig utvalgs ansvar, se punkt 17.2.1.5 nedenfor.

Etter at myndighetene og søkerne har samtykket til tildelingen, skal det utstedes en erklæring om at adopsjonsprosessen kan fortsette. Dette følger av Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c. I Norge er det adopsjonsorganisasjonene som utsteder erklæringen.

Deretter sørger adopsjonsorganisasjonene for at det rent praktiske ved adopsjonen gjøres. For eksempel har organisasjonene ansvar for å underrette adopsjonssøkerne om når og hvordan møtet med barnet skal foregå, at organisasjonenes kontakter i opprinnelseslandet bistår søkerne der osv. Det vises til behandlingen av adopsjonsorganisasjonenes oppgaver og ansvar i kapittel 16.

Forhåndssamtykket er gyldig i tre år, jf. forskriften om adopsjon av barn fra utlandet § 4 tredje ledd. Dersom søkerne ikke blir tildelt et barn innen den tid, kan de søke om to års forlengelse. Foreligger det en konkret tildeling fra opprinnelseslandets myndigheter og adopsjonsprosessen er inne i en avsluttende fase, kan det vurderes forlengelse av forhåndssamtykket ut over dette.

Dersom søkerne ikke blir tildelt et barn innen 5 år, må de søke om forhåndssamtykke på nytt.

17.2.1.5 Faglig utvalg skal godkjenne tildeling av barn med behov for spesiell støtte

Faglig utvalg for adopsjonssaker skal godkjenne tildelinger av barn med behov for spesiell støtte. Slike tildelinger omfatter barn som har fylt 5 år, søskengrupper med flere enn to barn og barn med spesielle omsorgsbehov, jf. forskrift om adopsjon av barn fra utlandet § 4 andre ledd.

Dersom tildelingen må godkjennes av faglig utvalg, skal søkerne gjøres kjent med, og samtykke til, at faglig utvalg vurderer dem som foreldre til barnet. Søkerne må for øvrig få alle opplysninger for at de kan samtykke til tildelingen.

Adopsjonsorganisasjonene må vurdere om tildelingene må vurderes av norske myndigheter. I rundskrivet framhever departementet organisasjonenes rolle (Q-1045 s. 29):

«I forberedelsen av saker som skal forelegges Faglig utvalg har adopsjonsorganisasjonen en særlig viktig rolle. Det er organisasjonen som ut i fra de foreliggende opplysningene om barnet, vurderer om saken er en spesiell tildeling som skal forelegges Faglig utvalg. Spørsmålet om barnets fysiske eller psykiske helse vil alltid måtte bero på et konkret skjønn, der det stilles store krav til organisasjonens informasjonsplikt overfor søkere og myndigheter. Der organisasjonen er i tvil, skal den forelegge saken for sekretariatet for Faglig utvalg for adopsjonssaker. Bufdir har det administrative ansvaret for sekretariatet i disse sakene. Sekretariatet har ansvaret for å forberede saken ved blant annet å innhente opplysninger om og vurderinger av det konkrete barnet. Det er viktig at adopsjonsorganisasjonen bistår sekretariatet med å fremskaffe mest mulig oppdaterte opplysninger. I disse saken er det spesielt viktig at samarbeidet mellom organisasjonene og adopsjonsmyndighetene fungerer godt.»

Faglig utvalg behandler også de sakene hvor adopsjonsorganisasjonene har fått en forespørsel fra opprinnelseslandet om å finne foreldre til et konkret barn i Norge. Dette vil alltid gjelde barn som myndighetene har vanskelig for å finne adoptivforeldre til på annen måte, normalt barn med spesielle omsorgsbehov. Barna blir presentert på adopsjonsorganisasjonenes hjemmesider – «barn søker foreldre» – og det hender at flere søkere melder sin interesse for å adoptere disse barna. Søkerne blir vurdert av faglig utvalg, som både avgjør om de aktuelle søkerne har de nødvendige forutsetninger til å adoptere det konkrete barnet

og eventuelt velger hvem av søkerne som er best egnet til å ivareta barnets behov. De søkerne eller den søkeren som godkjennes av faglig utvalg, kan deretter gjennom sin adopsjonsorganisasjon søke myndighetene i utlandet om å få adoptere barnet.

Søkerne som presenteres for faglig utvalg må ha et generelt forhåndssamtykke fra Bufetat region. Det innebærer at de enten har forhåndssamtykke for adopsjon av ett barn eller to søsken fra et bestemt land. Faglig utvalg kan ikke overprøve avgjørelsen dersom søkerne har fått avslag av Bufetat region på forhåndssamtykke til adopsjon.

Ved adopsjon av ukjent barn er barnets omsorgsbehov ikke kjent på forhånd. Søkere må derfor være forberedt på at barn frigitt for adopsjon kan ha fysiske eller psykiske skader, og bli ekstra omsorgskrevende. Noen ganger vil barnets reelle omsorgsbehov først vise seg etter at barnet har vært i familien en stund. Det er viktig å ta dette opp under samtalen med søkerne, og la deres syn komme fram i utredningen. Faglig utvalg kan be sekretariatet innhente nye og oppdaterte opplysninger om søkerne for å vurdere om de er motiverte og i stand til å ta imot det konkrete barnet.

Faglig utvalg må ifølge sitt mandat være enstemmig om beslutningen om å tildele et barn med behov for spesiell støtte til adopsjonssøkerne (mandatet er fastsatt av departementet i brev 30. november 1999). Faglig utvalgs beslutning skal være skriftlig, undertegnet av medlemmene og følge saken videre til bevillingsmyndigheten. Faglig utvalgs beslutning kan ikke påklages, jf. forskriften § 4 andre ledd andre punktum.

Det er først dersom faglig utvalg godkjenner en tildeling at adoptivsøkerne skal samtykke til tildelingen. Søkerne må på dette tidspunkt få all tilgjengelig informasjon om barnet slik at de kan gi et informert samtykke. Søkerne må ha rimelig tid til å tenke seg om før de gir sitt endelige samtykke til adopsjon av det konkrete barnet.⁴ Bufetat region gir deretter søkerne et nytt forhåndssamtykke i tråd med faglig utvalgs avgjørelse.

17.2.1.6 Om endringer i grunnlaget for forhåndssamtykket

Det kan ta lang tid fra søknad om adopsjon er sendt til opprinnelseslandet, til adopsjonssøkerne får tildelt et barn. Tidsforløpet øker sannsynligheten for at det kan bli aktuelt å endre søkerens forhåndssamtykke, for eksempel å endre opprinnel-

seslandet eller aldersrammen forhåndssamtykket gjelder. I slike tilfeller må adopsjonsorganisasjonen utstede en ny formidlingsbekreftelse, og søkerne må søke Bufetat region om nytt forhåndssamtykke eller endring av det eksisterende forhåndssamtykket. I den forbindelse kan det være behov for å innhente nye opplysninger om søkerne.

Bufetat kan på grunnlag av nye opplysninger foreta nye undersøkelser. Mens undersøkelsen pågår, kan Bufetat be adopsjonsorganisasjonen om å stille saken i bero, slik at søkerne ikke blir tildelt barn mens undersøkelsen pågår. Dersom Bufetat finner at søkerne ikke lenger oppfyller vilkårene for å adoptere, kan etaten trekke forhåndssamtykket tilbake.

Søkernes helsemessige, sosiale eller økonomiske forhold kan også endre seg i ventetiden. Søkerne skal opplyse Bufetat om endringer i livssituasjonen og familielivet i perioden fra søknaden ble sendt, og fram til adopsjonen er gjennomført.⁵ Endringer kan for eksempel være samlivsbrudd, at familien har fått fosterbarn, graviditet, behandling for barnløshet, sykdom, arbeidsledighet, vesentlige endringer i økonomi og flytting. Endringene kan utløse behov for å foreta nye undersøkelser, eller Bufetat kan trekke tilbake forhåndssamtykket.⁶

17.2.1.7 Søkernes graviditet eller behandling for barnløshet

I Prop. 171 L (2012–2013) ga departementet uttrykk for at behandling for barnløshet ikke automatisk bør føre til avslag på søknaden om forhåndssamtykke. Departementet mente at søkerne selv er i stand til å ta stilling til om de er klare for å søke om adopsjon samtidig som de utredes og behandles for barnløshet. Departementet presiserte imidlertid at det i disse tilfellene er helt avgjørende at adopsjonsmyndighetene grundig utreder om søkerne virkelig er innstilt på adopsjon.⁷

17.2.1.8 Særlig om gjennomføring av adopsjon i Norge etter hentereise

Noen opprinnelsesland gjennomfører ikke selve adopsjonen før barnet og dets adoptivforeldre har returnert til Norge og oppholdt seg her en tid. I prøvetiden fram til adopsjonssøkerne får innvilget

⁵ Se forskrift 30. januar 2015 nr. 72 § 9 første ledd.

⁶ Se forskriften § 9 andre ledd.

⁷ Se Prop. 171 L (2012–2013) s. 37.

⁴ Se rundskriv Q-1045 s. 32.

adopsjon, er adoptivforeldrene formelt sett verger/fosterforeldre for barnet. Avgjørelse om adopsjon avhenger gjerne av at opprinnelseslandet mottar et bestemt antall oppfølgingsrapporter fra adoptivforeldrene og/eller den kommunale barneverntjenesten. Slike adopsjoner gjennomføres i Norge etter at myndighetene i opprinnelseslandet har samtykket til at adopsjonen kan fullføres.

17.2.2 Internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon

Forhåndssamtykke til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon

Avgjørelse av søknad om forhåndssamtykke til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon, er lagt til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region Øst som førsteinstans og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som klageinstans. Regionene i Bufetat har ansvar for utredning av søkerne også i slike saker. Når søkerne er ferdig utredet, sendes saken tilbake til Bufetat region Øst som fatter vedtak om forhåndssamtykke. I tillegg til at de alminnelige vilkårene for forhåndssamtykke må være til stede, følger det av departementets rundskriv Q-1045 at region Øst ikke kan gi forhåndssamtykke før det foreligger tilstrekkelige opplysninger om adopsjonsprosessen i opprinnelseslandet, og om hvordan adopsjonen skal gjennomføres enten i opprinnelseslandet eller i Norge. Adopsjonsmyndighetene må forsikre seg om at adopsjonen kan gjennomføres på forsvarlig måte og i samsvar med internasjonalt anerkjente prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen.⁸ Dette innebærer at Bufetat må kontrollere alle opplysninger søkerne har gitt og selv ta kontakt med myndighetene i landet for å undersøke muligheten for et adopsjonssamarbeid knyttet til den konkrete saken.

Dersom søkerne får innvilget forhåndssamtykke, ivaretar Bufetat region funksjoner som normalt ligger til adopsjonsorganisasjonen, som for eksempel å sende nødvendig dokumentasjon til myndighetene i opprinnelseslandet. Det følger av Haagkonvensjonen artikkel 22 nr. 1 og 5, jf. artikkel 15 at søkerne ikke kan stå for denne oversendelsen selv. Selve tildelingen skjer også via Bufetat region Øst. Det følger ikke av regelverket, rundskriv eller faglig utvalgs mandat om faglig utvalg skal behandle tildelinger av barn med behov for spesiell støtte i saker som går utenom

organisasjon. Bufetat region øst sender i praksis saker som gjelder barn med behov for spesiell støtte, til faglig utvalg for godkjenning.

17.3 Internasjonale forpliktelser

FNs barnekonvensjon artikkel 21 slår fast at saksbehandlingsregler skal bidra til at adopsjon skjer til barnets beste. Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner og Europarådskonvensjonen om adopsjon av barn inneholder saksbehandlingsregler, som for eksempel regulering av barnets rett til å bli hørt. Bortsett fra Haagkonvensjonen, er det imidlertid få internasjonale instrumenter som retter seg direkte mot saksgangen ved internasjonale adopsjoner. Ett av Haagkonvensjonens hovedformål er å etablere et system mellom opprinnelsesland og mottakerland for å sikre at internasjonale adopsjoner skjer til «barnets beste og med respekt for hans eller hennes grunnleggende rettigheter» slik de er anerkjent i folkeretten, og derved forhindre bortføring av eller handel med barn, jf. Haagkonvensjonen artikkel 1 bokstav b, jf. bokstav a. Saksgangen er i første rekke fastsatt i kapittel 4. Haagkonvensjonen bygger på et system hvor statene er avhengige av å samarbeide for å oppfylle sine internasjonale forpliktelser, og regulerer myndighetenes ansvarsfordeling ved internasjonale adopsjoner. Opprinnelseslandet har ansvar for å vurdere om barnet skal frigis, og hvem av søkerne som skal få adoptere barnet. Mottakerlandet har et særlig ansvar for at søkerne som blir godkjent, vil kunne gi barnet en god oppvektst. Det er nærmere redegjort for forpliktelsene etter Haagkonvensjonen i utredningens kapittel 18.3.

17.4 Andre nordiske lands rett

17.4.1 Sammendrag

Samtlige nordiske land har ordninger hvor adopsjonssøkere som ønsker å adoptere et ukjent barn, må utredes og forhåndsgodkjennes av myndighetene før de kan søke om adopsjon i utlandet. I tillegg er det forvaltningen som både står for utredningen og godkjenningen av søkere til adopsjon fra utlandet i alle fire land. Både i Sverige og Finland spiller imidlertid domstolene en større rolle på adopsjonsfeltet, særlig ved klage.

I Danmark og Norge tar forvaltningen hånd om internasjonale adopsjoner, både i førsteinstans og i tilfelle klage. Slik sett har Norge et system med større likhetstrekk med Danmark enn med

⁸ Jf. rundskriv Q-1045 s. 30.

Sverige og Finland. Samtidig er avgjørelsesmyndigheten i Danmark lagt til flere ulike organer, avhengig av om barnet er kjent eller ukjent.

Her følger en kort gjennomgang av dansk, svensk og finsk rett. For en grundigere gjennomgang av nordisk rett, se NOU 2014: 9 punkt 18.4.

17.4.2 Dansk rett

Søknad om internasjonal adopsjon skal sendes til den regionen i statsforvaltningen adopsjonssøkerne tilhører. Statsforvaltningen er delt inn i ni avdelinger. For at vedtak om godkjenning av internasjonal adopsjon skal kunne gis, må søkeren være godkjent etter den danske adopsjonsloven §§ 25a og 25b, jf. § 4a første ledd.

I statsforvaltningen er det opprettet 2 adopsjonssamråd⁹, som gir vedtak om godkjenning i internasjonal adopsjon (og nasjonal adopsjon av ukjent barn). Statsforvaltningen er sekretariat for samrådet, og formulerer forslag til vedtak som framlegges for samrådet i hver enkelt sak. Samrådets avgjørelse kan påklages til Adopsjonsnemnden (Adoptionsnævnet).

I Danmark ble godkjenningsrammen for adoptanter endret i 2015, slik at det er én allmenn godkjenningsramme. En allmenn godkjenningsramme betyr at barnet har et normalt utviklingspotensiale i fysisk og psykisk forstand. Dette skal forstås på den måten at barnet blir selvhjulpent og i stand til å klare en alminnelig tilværelse uten bruk av støtteforanstaltninger. Aldersrammen for søsken utvides fra 0–36 måneder til 0–72 måneder. Den alminnelige aldersramme utvides fra 0–36 måneder til 0–48 måneder.

Endringene i den danske adopsjonsloven i 2015 trådte i kraft 1. januar 2016. Danske myndigheter blir etter lovendringene sterkere involvert i tildelingsprosessen ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Prosedyren for behandling er nærmere regulert i forskrift om adopsjon (BEK nr. 1863 av 23/12/2015). Det er Ankestyrelsen som tar stilling til om et barn som er tildelt til en godkjent adopsjonsorganisasjon med henblikk på adopsjon, og som skal ta stilling til om adopsjonsprosessen kan fortsette, jf. lovens § 31 a. Dette innebærer at Ankestyrelsen skal godkjenne matchingforslag, det vil si forslag til adoptivforeldre til det aktuelle barnet. Myndighetene utsteder også erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c om at adopsjonen kan fortsette.

Dersom det tildelte barnet ikke er omfattet av søkerens godkjenning, eller det er tvil om dette, vurderes saken av adopsjonssamrådet.

Som i Norge, skal adopsjonsorganisasjonen i første rekke vurdere om barnet stemmer overens med søkerens forhåndssamtykke. I de tilfeller adopsjonsorganisasjonen mener at barnet «åpenbart» ligger innenfor forhåndssamtykket, sender organisasjonen opplysninger om barnet, organisasjonens pediatriske vurdering, og opplysninger om søkerne til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen skal gi sin vurdering av matchingforslaget innen én uke. Dersom adopsjonsorganisasjonen vurderer at barnet som er tildelt ligger utenfor adopsjonssøkerens godkjenning, orienterer adopsjonsorganisasjonen søkerne om at de kan søke om å få sitt samtykke utvidet til å omfatte det konkrete barnet. I slike saker er det adopsjonssamrådet som avgjør om forhåndssamtykket skal utvides til å omfatte det konkrete barnet, jf. forskriften § 48. Det er da adopsjonssamrådet som orienterer søkerne om sin avgjørelse, formidler opplysningene om barnet videre til søkerne, og undersøker om søkerne ønsker å gå videre med adopsjonen, jf. forskriften § 50.

I tillegg har Adopsjonsnemnden til enhver tid oppnevnt et antall særlig sakkyndige barneleger, som kan veilede adopsjonssøkerne i forbindelse med tildelinger, jf. forskrift om forretningsordren for Adopsjonsnemnden § 2 nr. 3 bokstav b).

Nærmere om undersøkelses- og godkjenningsprosedyren

Adopsjonssøker som skal adoptere barn internasjonalt (eller ukjent barn nasjonalt) må gjennom en undersøkelses- og godkjenningsprosedyre. Søknadsprosessen inndeles i tre faser.

I saker hvor søkerne utvilsomt oppfyller de generelle betingelsene i adopsjonsloven, har statsforvaltningen selv myndighet til å treffe avgjørelse om at søkerne kan fortsette til fase to, jf. forskriften §§ 27 og 28. Når det foreligger tvil, eller statsforvaltningen mener vilkårene ikke er til stede, forelegges saken adopsjonssamrådet. Rådet gir så tillatelse til at søkeren kan fortsette til fase to, eller det gis avslag, jf. forskrift om adopsjon § 28.

Det er først etter at søkerne har vært gjennom adopsjonsforberedende kurs (fase to) at de skal ta stilling til om de vil søke internasjonal eller nasjonal adopsjon.

Når adopsjonsforberedende kurs er fullført, må søkerne sende inn en erklæring om at de ønsker å gå videre i prosessen, og om de ønsker å

⁹ Det er opprettet 2 adopsjonssamråd som skal dekke hele statsforvaltningen.

søke om nasjonal eller internasjonal adopsjon. Dersom de ønsker å adoptere internasjonalt, må de legge fram en formidlingsbekreftelse fra en adopsjonsorganisasjon.

Etter en individuell vurdering fatter adopsjons-samrådet endelig vedtak i fase tre om godkjenning til adopsjon, jf. forskrift om adopsjon § 35. Denne prosedyren gjelder både for internasjonal og nasjonal adopsjon.

17.4.3 Svensk rett

Ved adopsjon av barn bosatt i utlandet er det sosialnemnden (socialnämnden) i søkerens hjemkommune som vurderer om det skal gis tillatelse til adopsjon, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 12. Sosialtjenesten i hjemkommunen utreder søkerne og skriver en utredningsrapport. Denne ligger til grunn for sosialnemndens beslutning.

Vedtak i sosialnemnden kan påklages til den allmenne forvaltningsdomstolen i Sverige (förvaltningsrätten).

Når adopsjonssøkerne har fått tildelt et bestemt barn av opprinnelseslandets myndigheter, tar søker først stilling til tildelingen. Dersom søker bestemmer seg for å gå videre med adopsjonen, melder søker ifra til sosialnemnden. Sosialnemnden skal senest innen to uker vurdere om vilkårene for adopsjon er oppfylt både i opprinnelseslandet og mottakerlandet, og om det skal gis samtykke til at adopsjonsprosedyren kan fortsette. På dette stadiet må det foreligge sterke grunner for at adopsjonen skal stoppes.

17.4.4 Finsk rett

Saksbehandling og myndighet reguleres av den finske adopsjonsloven med tilhørende forskrift (Statsrådets förordning om adoption (3.5.2012/202)).

Dersom adopsjonssøkerne ønsker å adoptere et ukjent barn, må de motta rådgivning etter kapittel 4 i den finske adopsjonsloven. Rådgivning er obligatorisk og blir utført av hjemkommunens barnevern eller hos en adopsjonsorganisasjon som har fått tillatelse til å drive med rådgivning. Rådgivningen resulterer i en utredning. Utredningens innhold er nærmere regulert i forskriftens § 3.

Forhåndssamtykke gis av adopsjonsnemnden (adoptionsnämnden) etter søknad. Adopsjons-

nemndens sammensetning og oppgaver er regulert i forskriftens kapittel 3. Adopsjonsnemnden kan oppstille særskilte vilkår eller begrensninger i det konkrete forhåndssamtykket, jf. den finske adopsjonsloven § 45. Forhåndssamtykke bygger i stor grad på utredningen som søkers hjemkommune utarbeider.

Adopsjonsnemnden avgjør om søkerne skal gis forhåndssamtykke både i saker som gjelder internasjonal adopsjon og i saker hvor barnet er bosatt i Finland. På den måten «säkras att enhetliga principer och samma kravnivå iakktas vid adoptioner inom landet och internationellt», jf. RP 47/2011 rd s. 25.

Adopsjonsnemndens avgjørelse kan påklages til en forvaltningsdomstol, jf. den finske adopsjonsloven § 50.

17.5 Myndighet i adopsjonsloven

17.5.1 Gjeldende rett

I gjeldende adopsjonslov er avgjørelsesmyndigheten lagt til departementet. Myndigheten er delegert til underliggende etater eller virksomheter.

17.5.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget har i sitt lovutkast foreslått at det går fram av loven hvilket organ som treffer vedtak i de ulike adopsjonstypene. Utvalgets begrunnelse er at dette vil gjøre loven mer brukervennlig.

17.5.3 Departementets vurderinger og forslag

I høringen har flere av høringsinstansene støttet utvalgets forslag til angivelse av avgjørelsesorganer i loven. På dette punktet følger ikke departementet utvalgets anbefaling. Departementet foreslår at myndigheten fortsatt ligger til departementet (adopsjonsmyndigheten, jf. lovutkastet § 3). Men myndigheten vil bli delegert. Departementet tar i proposisjonen ikke stilling til valg av organ for de enkelte typer avgjørelser mv.

For å gjøre delegeringsvedtaket mest mulig tilgjengelig for brukerne av loven, tar departementet sikte på å fastsette ett samlet delegeringsvedtak.

Det vises til lovutkastet § 3.

17.6 Søkere skal starte saksgangen hos adopsjonsmyndighetene

17.6.1 Gjeldende ordning

I dag starter en sak om utenlandsadopsjon ved at søkere tar kontakt med en adopsjonsorganisasjon og får en formidlingsbekreftelse. For å oppfylle vilkårene for å få formidlingsbekreftelse, må søkerne oppfylle det aktuelle landets vilkår for adopsjon, se nærmere punkt 17.2.1.1 ovenfor. Når søkerne har fått formidlingsbekreftelse, kan de søke Bufetat om forhåndssamtykke til adopsjon.

17.6.2 Hove-utvalgets forslag og høringen

Hove-utvalget foreslo at søkere må ha forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene før de kan få formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjonen de søker adopsjon gjennom. Hove-utvalget uttalte:

«Før adopsjonsorganisasjonene utsteder formidlingsbekreftelse vurderer de hvilke land som kan være aktuelle for de konkrete søkerne. Når søkerne har gjort et informert valg i samråd med adopsjonsorganisasjonen, utsteder adopsjonsorganisasjonen en formidlingsbekreftelse.

Etter Hove-utvalgets oppfatning gjør dermed adopsjonsorganisasjonene en innledende vurdering av søkerne (NOU 2009: 21 s. 154). Hove-utvalget tok til orde for at ansvaret for utredning av søkerne bør ligge til myndighetene alene. Ved å foreslå endringer i saksgangen om at adopsjonsorganisasjonene gir søkerne formidlingsbekreftelse på et senere tidspunkt i adopsjonsprosessen, mente Hove-utvalget at målet ville bli nådd. Hove-utvalget foreslo derfor at formidlingsbekreftelse bør utstedes etter fase to i utrednings- og godkjenningsprosessen, altså etter at myndighetene har vurdert om de objektive vilkårene for adopsjon er til stede og etter at søkerne har deltatt på adopsjonsforberedende kurs (NOU 2009: 21 s. 154–155).»

Videre mente Hove-utvalget at Bufetat region ofte utsteder forhåndssamtykke i tråd med formidlingsbekreftelsen fra adopsjonsorganisasjonen. I tillegg er det i et økende antall tilfeller behov for å endre opprinnelsesland og aldersramme underveis i prosessen. På denne bakgrunn foreslo Hove-utvalget at det defineres i lovgivningen at adopsjonsorganisasjonen utsteder formidlingsbe-

kreftelse og at denne skal samsvare med Hove-utvalgets forslag til faste godkjenningsrammer (NOU 2009: 21 s. 154–155).

Flertallet av høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, ønsket at organisasjonene utsteder formidlingsbekreftelsen senere enn det som er kravet i dag. Den eneste instansen som gikk imot var Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som mente at det er viktig at adopsjonsorganisasjonene tidlig i adopsjonsprosessen vurderer om søkerne skal få formidlingsbekreftelse (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 14):

«Etter vår vurdering må det avklares allerede innledningsvis i adopsjonsprosessen hvorvidt en adopsjonsorganisasjon kan påta seg å formidle barn til søkeren. Dette vil blant annet avhenge av hvilke krav samarbeidslandene setter til utenlandske søkere. Dersom søker som ønsker å søke om utenlandsadopsjon ikke kan få en formidlingsbekreftelse fra en adopsjonsorganisasjon, vil en godkjenning for utenlandsadopsjon ikke kunne gis. Vi mener derfor at nødvendig formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjon, alternativt tillatelse fra myndighetene på at adopsjonen kan formidles utenom organisasjon, må kreves fremlagt før godkjenning i fase 1 kan gis.»

Både InorAdopt, Verdens barn, Bufetat region Øst, Faglig utvalg og Ønskebarn mente at kravet om formidlingsbekreftelse gjerne kan legges til et senere tidspunkt.

17.6.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår at søkere må ha forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene før de kan få formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjonen de søker adopsjon gjennom. Utvalget ønsker å gjøre myndighetenes ansvar for utredning og godkjenning tydeligere. En slik ordning vil klargjøre at ansvaret for utredning og godkjenning av søkerne ligger hos adopsjonsmyndighetene. Forslaget ble framsatt i sammenheng med forslaget fra utvalget om at Bufdir skal overta ansvaret for å utstede artikkel 17 c-erklæring for tildelinger som er i samsvar med søkerens forhåndssamtykke og at Bufdir skal vurdere alle tildelinger, se nærmere om dette i punkt 17.8.

Dette innebærer at adopsjonsprosessen starter med at søkere fremmer søknad til Bufetat om forhåndssamtykke til adopsjon. En sannsynlig konsekvens av endringen vil også være at søkerne da vil komme tidligere i kontakt med Bufetat

region. Bufetat region kommer dermed tyngre inn i informasjonsarbeidet overfor søkerne.

Adopsjonslovutvalget mener at adopsjonsorganisasjonene bør fortsette å spille en viktig rolle i å informere søkerne, sammen med Bufetat region. Kommunikasjon og informasjonsflyt mellom adopsjonsmyndighetene og adopsjonsorganisasjonene blir viktigere dersom forhåndssamtykke må foreligge før formidlingsbekreftelse. Både Bufetat region og adopsjonsorganisasjonene bør derfor innledningsvis veilede søkerne om å ta kontakt med den andre parallelt.

Utvalget behandler denne problemstillingen i NOU 2014: 9 kapittel 18.5 (s. 248).

17.6.4 Høringsinstansenes syn

Det er bare de tre adopsjonsorganisasjonene, *Adopsjonsforum*, *Inoradopt*, *Verdens Barn* og *Enestående Adoptanternes Forening* har uttalt seg om forslaget til adopsjonslovutvalget

Adopsjonsforum viser til at alle søkere trenger veiledning om muligheter de har til å bli godkjent i aktuelle land, og at det kun er adopsjonsforeningene som sitter med så detaljert kunnskap. *Adopsjonsforum* viser også til at det kan hende at søkere ikke har reelle valgmuligheter til å kunne sende sin søknad til utlandet, og at det da gir liten mening at adopsjonsmyndighetene først utreder og eventuelt godkjenner søkerne til ingen nytte. Dersom saksbehandlingen skal starte med et forhåndssamtykke, vil ikke adopsjonsmyndighetene, ifølge *Adopsjonsforum*, kunne ta stilling til om adopsjonssøkere oppfyller de vilkårene opprinnelseslandet stiller. *Inoradopt* og *Verdens Barn* kommer med lignende synspunkter.

Enestående Adoptanternes Forening viser til at en del land godtar enslige søkere for tildeling av barn med behov for spesiell støtte. Ettersom få land aksepterer enslige søkere, får enslige adoptivsøkere ikke formidlingsbekreftelse. Dette fordi det ikke gis forhåndssamtykke til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

17.6.5 Departementets vurderinger og forslag

Utvalgets forslag om at saksgangen skal starte med forhåndssamtykke før det innhentes formidlingsbekreftelse fra en adopsjonsorganisasjon for å gi adopsjonsmyndighetene et større ansvar for utredning og godkjenning av søkere.

Det har kommet innvendinger fra adopsjonsorganisasjonene til dette. Det vises til at det kan tenkes at søkere først må utredes fullt ut, men

likevel ikke vil kunne oppfylle det enkelte lands krav til å adoptere, slik at adopsjonsorganisasjonen ikke vil kunne formidle adopsjonen selv om søkerne har forhåndssamtykke. Det kan være et problem at forhåndssamtykket ikke dekker kravene i det aktuelle land og at det kan være påkrevet med ny behandling av forhåndssamtykket. Det vil derfor være en mindre krevende rekkefølge å starte med formidlingsbekreftelsen fordi myndighetene da vil vite hvilke krav søkerne må oppfylle.

De forskjellige landene stiller ulike krav til søkerne. Om adopsjonsorganisasjonene kan utstede en formidlingsbekreftelse, avhenger av om søkerne oppfyller vilkårene i opprinnelseslandet. Det kan imidlertid oppstå situasjoner hvor søkerne ikke oppfyller vilkårene for adopsjon i noen av opprinnelseslandene som adopsjonsorganisasjonene samarbeider med. Dersom utvalgets forslag gjennomføres, vil dette også kunne skje for søkere som har fått forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene. Det kan for eksempel gjelde homofile og lesbiske par, og enslige. Norske myndigheter kan finne søkerne egnet som adoptivforeldre og gi forhåndssamtykke, samtidig som det vil være svært få/ingen opprinnelsesland som tildeler barn til adopsjonssøkere som er enslige, homofile eller lesbiske. En lang utredelse- og godkjenningsprosess kan dermed ende med at adopsjonsorganisasjonene uansett må avslå å gi søkerne formidlingsbekreftelse. Adopsjonslovutvalget argumenterer med at slike situasjoner må kunne løses med kommunikasjon mellom adopsjonsmyndighetene, adopsjonsorganisasjonene og søkerne, inkludert veiledning av søkerne. Departementet er usikker på om det er tilstrekkelig.

Et annet argument som adopsjonslovutvalget trekker fram er at søkerens valg av land kan være et moment i vurderingen av om søknaden om forhåndssamtykke skal avslås eller ikke. Utvalget viser til at valg av opprinnelsesland kan gi indikasjoner på søkerens realitetsorientering knyttet til adopsjon. For eksempel vil det kunne tyde på at søkerne ikke har god nok forståelse av hva adopsjon innebærer dersom de ønsker seg et spedbarn samtidig som de ønsker å søke adopsjon fra et land som erfaringsmessig kun tildeler eldre barn. Utvalget nevner at adopsjonsmyndighetene ved kartleggingen av adopsjonssøkerens motivasjon og egnethet kan undersøke om de har vurdert hvilket land de ønsker å adoptere fra. Dette vil ifølge utvalget bli et moment i vurdering på lik linje med andre saksopplysninger. Departementet kan vanskelig se at adopsjonsmyndighetene kan legge avgjørende vekt på dette, men støtter at det vil være viktig at både adopsjonsorganisasjonene

og myndighetene sørger for god informasjon til søkerne i de ulike fasene. Søkerens deltakelse på obligatoriske adopsjonsforberedende kurs skal også bidra til dette.

I høringen av Hove-utvalgets forslag er det nevnt at nåværende ordning med et stort antall adopsjonsformidlinger fra de tre formidlingsinstanser, bør vurderes i lys av dagens situasjon, se nærmere om dette i punkt 17.6.2 over. Departementet mener dette er forhold som Bufdir bør arbeide videre med i sammenheng med kommunikasjon og tilsyn med adopsjonsorganisasjonene.

En ordning med at forhåndssamtykke må foreligge før formidlingsbekreftelse, kan også føre til at søkere utsetter kontakt med organisasjonene, noe som er uheldig. Adopsjonsorganisasjonene har kunnskap om og erfaring med adopsjonsprosessen og opprinnelsesstatene, som det er viktig at adopsjonssøkerne får rede på innledningsvis.

Departementet ser argumenter for en endret rekkefølge på saksgangen, men det er også mot hensyn som departementet legger avgjørende vekt på. Departementet mener derfor etter en helhetsvurdering, at dagens saksgang bør videreføres, slik at søkerne starter sin adopsjonssak med først å søke formidlingsbekreftelse fra en av adopsjonsorganisasjonene. Det vil si at kravet om at søkere må ha formidlingsbekreftelse før adopsjonsmyndighetene utreder søknaden og tar stilling til forhåndssamtykke, videreføres.

17.7 Forhåndssamtykkets rammer for barnas alder

17.7.1 Gjeldende ordning

I praksis gis forhåndssamtykke vanligvis for adopsjon av ett barn i alderen fra 0 til 3 år. (alminnelig forhåndssamtykke). Men etter gjeldende ordning kan Bufetat likevel gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn opp til fylte 5 år, og til søskenpar der begge er under 5 år (utvidet forhåndssamtykke). Forhåndssamtykke til adopsjon av eldre barn (3 til 5 år) og søsken krever særlige ressurser hos søkerne. Innenfor aldersrammen fra 0 til 5 år kan Bufetat gi forhåndssamtykke til adopsjon også med andre aldersrammer enn 0 til 3 år og 3 til 5 år. Eksempelvis kan det gis forhåndssamtykke til adopsjon av barn i alderen 0 til 2 år og 2 til 4 år.

Forhåndssamtykke kan ikke gis til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, det vil si eldre barn (barn som har fylt 5 år), søskenflokker med flere enn to barn eller barn med spesielle omsorgsbehov.

17.7.2 Hove-utvalgets forslag og høringen

Hove-utvalget mente at godkjenningsrammene må tilpasses adopsjonsvirkeligheten og foreslo i NOU 2009: 21 å innføre tre nye godkjenningsrammer:

- allmenn godkjenning – barn opp til 3 år uten kjente psykiske eller fysiske forhold.
- utvidet godkjenning fra 3 til 5 år og/eller andre mindre støttebehov – to søsken, barn med behov for noe spesiell støtte på grunn av mindre fysiske eller psykiske forhold, inkludert barn fra 0 til 5 år.
- utvidet godkjenning 5 pluss og /eller andre større støttebehov- omfatter barn fra fylte 5 år, tre eller flere søsken og barn med behov for spesiell støtte på grunn av større fysiske eller psykiske forhold.

Adopsjonslovutvalget behandler forslaget og høringen i sin NOU 2014: 9 (s. 249–250). Høringsinstansene var delte i sitt syn på forslaget. Adopsjonsforum og Verdens Barn påpekte at godkjenningsrammene ikke nødvendigvis samsvarte med opprinnelseslandenes godkjenningsrammer. De hadde særlig innvendinger til å gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Adopsjonsforum og Verdens Barn mente at de mest krevende sakene ikke kunne avklares helt før tildeling. Faglig utvalg mente at selv om en gir utvidet forhåndsgodkjenning, vil det likevel være behov for å gi en spesiell tildeling av det enkelte barnet. Faglig utvalg viste til at «det er store forskjeller med hensyn til hva slags skader og sykdommer barna har og hva de vil kreve av sine adoptivfamilier».

Bufdir støttet i utgangspunktet forslaget om innføring av nye godkjenningsrammer, men anbefalte å vurdere om vedtaksmyndigheten skal kunne begrense en godkjenning til å kun å gjelde en spesifisert gruppe barn innenfor den enkelte godkjenningsrammen.

17.7.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår å ha bare én godkjenningsramme for forhåndssamtykke og at denne settes til barn fra 0 og opp til barnet fyller 5 år (inkludert ett søskenpar under 5 år). Utvalget vurderer flere muligheter når det gjelder godkjenningsrammer innenfor forhåndssamtykket. Utvalget ønsker å holde fast på noen prinsipielle utgangspunkter. Godkjenningsrammene må være hensiktsmessige slik at saksgangen i Norge korresponderer med saksgangen i opprinnelseslan-

dene, og saksgangen må være forståelig for søkerne. Samtidig må løsningen være praktisk gjennomførbar.

Utvalget vurderte å fastholde de to godkjenningsrammene som blir benyttet i dag, men mente at én godkjenningsramme ville være det mest hensiktsmessige. Utvalget viste til at over halvparten av adopsjonene fra utlandet omfatter barn over 3 år.

Utvalget kom fram til at det ikke bør være mulig å bli forhåndsgodkjent til å adoptere barn med behov for spesiell støtte, se nærmere om dette i kapittel 14.

Utvalget mener at de egenskapene som adopsjonssøkerne må ha for å adoptere et barn mellom 0 og 3 år, ikke i vesentlig grad bør skille seg fra egenskapene som er nødvendige for adoptivforeldre som adopterer et barn mellom 3 og 5 år. Når over halvparten av adopsjonene av barn fra utlandet i dag gjelder barn over 3 år, mener utvalget at saksgangen må tilpasses den faktiske situasjonen.

Utvalget vurderte om adopsjonsmyndighetene skulle ha et spillerom innen godkjenningsrammen på 0 til 5 år (inkludert ett søskenpar under 5 år), slik at søkere etter en konkret vurdering også kunne få snevrere godkjenningsramme, for eksempel kun forhåndssamtykke til adopsjon av ett barn under 3 år, eller kun til adopsjon av barn mellom 0 og opptil 4 år. Utvalget kom til at det ikke bør være mulig å begrense godkjenningsrammen på denne måten og pekte på at en slik innsnevringsmulighet ville bli uoversiktlig og øke risikoen for forskjellsbehandling mellom regionene.

Utvalget vurderte om godkjenningsrammen bør utvides til å gjelde barn opp til 6 år, men kom til at godkjenningsrammen ikke bør utvides fordi barna normalt bør oppholde seg i Norge i minst ett år før de begynner på skole. Ved å sette grensen til 5 år, sikrer en at barn minst har ett halvt år i Norge før de normalt starter på skolen.

Utvalget behandler problemstillinger i utredningens punkt 18.5.3 (s. 249–252).

17.7.4 Høringsinstansenes syn

Bufdir, *Advokatforeningen* og adopsjonsorganisasjonene (*Adopsjonsforum*, *InorAdopt* og *Verdens barn*) har uttalt seg til forslaget. Av disse støtter *Adopsjonsforum* forslaget, mens de øvrige har innvendinger eller ønsker å beholde dagens ordning.

Adopsjonsforum støtter utvalgets forslag om å ha bare én godkjenningsramme for forhåndssamtykke og at denne settes til barn fra 0 til 5 år (inkludert ett søskenpar under 5 år). *InorAdopt*

støtter i utgangspunktet forslaget, men ser også utfordringer knyttet til dette: Alder på barna har økt de senere årene, men selv om mange søkere er åpne for å få et eldre barn kan de ønske seg et lite barn. Det kan være mulighet for at samarbeidslandene, når de mottar søkere med en godkjenningsramme inntil 5 år, ikke prioriterer disse søkerne for adopsjon av små barn. *InorAdopt* er også bekymret for at en aldersramme på 0 til 5 år vil gi strengere krav til søkerne, og at flere ikke vil bli vurdert som særlig egnet. Dette fordi det er vanskeligst å plassere de litt eldre barna, og det er mange som søker om små barn. *InorAdopt* peker også på at søkere som ønsker søsken, vil måtte vente til det barnet de har fra før er nærmere syv år på grunn av kravet om minimum to års aldersforskjell mellom søsken. Det vil være uheldig dersom familier pålegges å vente med en adopsjonsprosess av den grunn. *InorAdopt* foreslår at det skal være tre aldersrammer, 0 til 3 år, 0 til 5 år og barn født to år etter barn som allerede er i familien. Mange søkere har ifølge *InorAdopt* nok med å adoptere ett barn om gangen. Godkjenningen bør derfor kunne legges opp til å gjelde kun ett barn eller godkjenning for søsken.

Verdens Barn støtter ikke forslaget om kun én godkjenningsramme, men mener at godkjenningsrammen bør tilpasses søkerens ønsker og situasjonen i enkelte samarbeidsland. *Verdens Barn* mener at det bør være mulig å bli forhåndsgodkjent for barn med lavere alder enn 5 år og kun for ett barn.

Bufdir støtter ikke forslaget om at det bare skal være mulig å gi én type forhåndssamtykke som skal omfatte ett barn eller søskenpar i alderen 0 til 5 år, og uttaler blant annet:

«Etter gjeldende rett kan Bufetat gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn opp til fylte fem år, og til søskenpar der begge er under fem år. Forhåndssamtykke skal vanligvis gis for adopsjon av ett barn i alderen 0–3 år. Forhåndssamtykke til adopsjon av eldre barn (3–5 år) og søsken krever særlige ressurser hos søkerne. (...) Formålet med bestemmelsene i forskriften er kun å tydeliggjøre at dersom det søkes om forhåndssamtykke til adopsjon av barn som har fylt tre år eller eldre, skal de strengere reglene for vurdering av søkere legges til grunn. Det kan ikke gis forhåndssamtykke til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Forskning viser at hvordan det går med adopterte barn etter adopsjon, avhenger både av hvilke forhold barn har levd under i tidlig barndom/grad av omsorgssvikt og barnets

alder på adopsjonstidspunktet. Mange barn som adopteres til Norge i dag har levd med mangelfull omsorg og/eller hatt traumatiske opplevelser før adopsjonen. I slike tilfeller viser forskningen at muligheten for reparasjon av eventuelle kognitive og emosjonelle skader etter adopsjon vil være større jo yngre barnet er på adopsjonstidspunktet. Det kan således antas at jo eldre barnet er når det blir adoptert, jo mer omfattende vil omsorgsbelastningen for foreldrene kunne bli. Slik ordningen er i dag er det nettopp muligheten for å kunne ta hensyn til antatt økt omsorgsbelastning ved adopsjon av eldre barn (3–5) som bidrar til å sikre at søkerne er best mulig egnet til å ivareta omsorgsbehovet til det barnet de kan bli tildelt. Tilsvarende betraktninger bør også gjelde ved søskenadopsjon.

For ytterligere å sikre at søkere er egnet til den omfattende omsorgsoppgaven adopsjon innebærer, bør adoptivsøkere selv kunne bestemme om de ønsker å søke om forhåndssamtykke til adopsjon av yngre barn eller vurderes opp mot adopsjon av eldre barn opp til fem år. Det samme gjelder i forhold til spørsmålet om de ønsker å søke om adopsjon av ett barn eller to barn samtidig. Dette gjelder selv om utviklingen generelt går i retning av at adoptivbarn blir stadig eldre når de adopteres.

For best mulig å sikre at søkerne er egnet til å ivareta omsorgsbehovet til barnet de kan bli tildelt, mener Bufdir etter dette at dagens ordning bør videreføres (...).

Dersom forslaget vedtas, vil det etter *Bufdirs* syn ved vurdering av adoptivsøkernes egnethet være avgjørende om søkerne har tilstrekkelig omsorgskompetanse og kapasitet til å håndtere den omsorgsbelastning et mulig eldre adoptivbarn eller et søskenpar vil kunne medføre.

Bufdir peker også på at dersom ny godkjenningsramme vedtas, vil det kunne føre til at færre adoptivsøkere kan gis forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Videre vil muligheten til å søke om adopsjon av eldre barn også bortfalle, noe som ifølge *Bufdir* trolig vil ha størst betydning for eldre søkere.

Advokatforeningen viser til sin høringsuttalelse i 2014 til forskrift om adopsjon av barn fra utlandet, der foreningen støttet gjeldende ordning.

17.7.5 Departementets vurderinger og forslag

Det følger av Haagkonvensjonen om adopsjon av 29. mai 1993 at Norge, som mottakerland, er forpliktet til så langt som mulig å sikre at søkerne er egnet for en slik omsorgsoppgave som de kan bli tildelt ved adopsjon. På det tidspunkt søkerne får forhåndsgodkjenning til internasjonal adopsjon er imidlertid barnet søkerne vil kunne bli tildelt, ukjent for norske myndigheter.

Etter dagens ordning er det kun søkere som ønsker det, og som er «særlig egnet», som får forhåndssamtykke til adopsjon av barn mellom 3 og 5 år og søskenpar som er under 5 år. En innvending mot utvalgets forslag om én ramme kan være at en høyere alminnelig aldersramme blir oppfattet som et signal om eller vil innebærer at terskelen for å få forhåndssamtykke generelt sett heves. Dette er trukket fram blant flere av høringsinstansene. Utvalget mener imidlertid at de egenskapene som adopsjonssøkerne må ha for å adoptere et barn mellom 0 og 3 år, ikke i vesentlig grad bør skille seg fra egenskapene som er nødvendige for adoptivforeldre som adopterer et barn mellom 3 og 5 år. I tillegg har utvalget pekt på at det endrede adopsjonsbildet bør få betydning. Andelen barn over 3 år som ble adoptert fra utlandet i 2013, lå på 51 % av det totale antallet adopsjoner. Til sammenligning lå andelen på 15 % i 2006.

Departementet ser at det kan argumenteres for en høyere aldersramme enn dagens ordning basert på det forhold at barn som frigis for adopsjon blir stadig eldre og at en ramme for alle vil kunne sikre en mer effektiv saksbehandling. Departementet finner imidlertid at søkerne egne ønsker og det forhold at omsorgsbelastningen/omsorgsbehovet normalt vil være høyere for de eldste barn og for flere barn, bør få avgjørende vekt. Det må være mulig for adopsjonssøkere å avgrense sin søknad knyttet til barnets alder. På denne måten kan unødvendig saksbehandling i både i utlandet og i Norge unngås, selv om sjansene for å få tildelt barn er mindre. Departementet slutter seg til følgende syn, gjengitt i høringsuttalelsen fra *Bufdir*:

«Det kan således antas at jo eldre barnet er når det blir adoptert, jo mer omfattende vil omsorgsbelastningen for foreldrene kunne bli. Slik ordningen er i dag er det nettopp muligheten for å kunne ta hensyn til antatt økt omsorgsbelastning ved adopsjon av eldre barn (3–5) som bidrar til å sikre at søkerne er best mulig egnet til å ivareta omsorgsbehovet til det bar-

net de kan bli tildelt. Tilsvarende betraktninger bør også gjelde ved søskenadopsjon.

For ytterligere å sikre at søkere er egnet til den omfattende omsorgsoppgaven adopsjon innebærer, bør adoptivsøkere selv kunne bestemme om de ønsker å søke om forhåndssamtykke til adopsjon av yngre barn eller vurderes opp mot adopsjon av eldre barn opp til fem år. Det samme gjelder i forhold til spørsmålet om de ønsker å søke om adopsjon av ett barn eller to barn samtidig. Dette gjelder selv om utviklingen generelt går i retning av at adoptivbarn blir stadig eldre når de adopteres.»

Departementet foreslår at aldersrammene etter gjeldende rett videreføres, det vil si godkjenningssammenheng for ett barn eller ett søskenpar under 3 år, men slik at det fremdeles åpnes for utvidet forhåndssamtykke med godkjenning innenfor aldersrammen 0 til 5 år, som i dag. Når det gjelder adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, åpnes det ikke for forhåndsgodkjenning i disse tilfellene, se punkt 14.6. Departementet foreslår at hjemmelen for å fastsette nærmere regler om forhåndssamtykke og saksbehandlingen videreføres, men slik at det åpnes for å fastsette nærmere regler om aldersrammer opp til 5 år i forskrift.

Det vises til lovutkastet § 18.

17.8 Myndighetenes ansvar ved tildelinger og utstedelse av artikkel 17 c- erklæringer

17.8.1 Gjeldende rett

Det er adopsjonsorganisasjonene som først får informasjon om en tildeling av et barn for adopsjon til norske søkere. Dersom adopsjonsorganisasjonene mener barnet har behov for spesiell støtte, forelegger de saken for faglig utvalg til godkjenning. Er adopsjonsorganisasjonen i tvil, skal de forelegge tildelingen for sekretariatet for faglig utvalg for vurdering. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er sekretariat for faglig utvalg. Dersom faglig utvalg behandler saken og godkjenner tildelingen, utsteder Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region, om nødvendig et nytt forhåndssamtykke til adopsjon i tråd med faglig utvalgs avgjørelse.

Etter at opprinnelseslandet har tildelt et barn til adopsjonssøkere, følger det av Haagkonvensjonen 1993 artikkel 17 at visse vilkår må være til stede for at adopsjonen kan sluttføres. Ett av vilkårene er at sentralmyndighetene både i mottakerlandet og opprinnelseslandet er enige om at adop-

sjonsprosessen kan fortsette, jf. Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c). Det går fram av brev til adopsjonsorganisasjonene at departementet forutsetter at organisasjonene utfører denne oppgaven¹⁰.

17.8.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget mener at adopsjonsmyndighetene selv skal ha ansvar for å vurdere alle tildelinger, og gi sitt eventuelle samtykke til opprinnelseslandets tildelinger. På den måten kan en ifølge utvalget skille klart mellom vurderingen av om søkerne skal få forhåndssamtykke til adopsjon, som et svar på deres søknad om adopsjon, og vurderingen av om den konkrete tildelingen skal godkjennes av norske myndigheter. Utvalget mener at dette må anses som to ulike og uavhengige vurderinger. Mens forhåndsgodkjenningen er en mer abstrakt vurdering, gjelder selve tildelingen et konkret barn som adopsjonsmyndighetene har informasjon om, og hvor myndighetene kan ta stilling til «matchingen» mellom søkerens egenskaper og barnets behov. I tillegg har norske myndigheter et faktisk grunnlag for å utstede artikkel 17c-erklæring dersom de aktivt vurderer hver tildeling.

Forslaget er i tråd med Hove-utvalgets forslag.

Utvalget foreslår at Bufdir overtar ansvaret for å vurdere alle tildelinger av barn fra utlandet.

Utvalget vurderte om den regionen i Bufetat som har innvilget forhåndssamtykke, bør vurdere tildelingen fordi den kjenner saken fra før. Utvalget mente imidlertid at det er mest hensiktsmessig at oppgaven legges til direktoratet. I saker som gjelder «barn som søker foreldre» kan det melde seg flere søkere, og søkerne kan da høre inn under forskjellige regioner. Det vil skape en uoversiktlig situasjon dersom søkere fra flere regioner melder seg som søkere på samme barn og alle regionene har vedtaksmyndighet overfor «sine» søkere. Videre er det også et spørsmål om saksbehandlingstid. Noen av tildelingene krever rask saksbehandling, og det er derfor avgjørende at tildelingene ikke blir liggende i saksbehandlingsskø. Flere av regionene har få personer som arbeider med adopsjon, og en kunne da stått i fare for at en tildeling ikke ble vurdert tidnok på grunn av ferieavvikling/sykdom eller lignende. Ved å legge ansvaret for å vurdere tildelinger til Bufdir, kan Bufdir både holde seg oppdatert på det internasjonale adopsjonsbildet, og opprettholde en utstrakt kontakt med adopsjonsorganisasjonene.

¹⁰ Jf. brev fra departementet datert 3. mars 2004.

Utvalget behandler denne problemstillingen i NOU 2014: 9 punkt 18.5.4 og 18.5.5 (s. 252–254).

Utvalget mente videre at å vurdere tildelinger som gjelder barn med behov for spesiell støtte krever spesifikk fagkompetanse og relevant erfaring. Som tidligere foreslår utvalget derfor at saken forelegges for et faglig sammensatt utvalg. Utvalget foreslår at et nytt rådgivende utvalg skulle behandle disse sakene, se punkt 17.9.

17.8.3 Høringsinstansenes syn

De som har avgitt høringssvar, er imot eller er skeptiske til forslaget. *Adopsjonsforum*, *InorAdopt* og *Verdens Barn* påpeker at tidsfristene som gis av samarbeidslandene er svært korte. Adopsjonsorganisasjonene frykter at norske foreldre kan miste tildelinger grunnet sen saksbehandling.

Bufdir støtter ikke forslaget i utkast til § 22 som statuerer en absolutt regel om at *Bufdir* skal godkjenne alle tildelinger. *Bufdir* uttaler:

«*Bufdir* støtter adopsjonslovutvalgets vurdering om at den som godkjenner utenlandske myndigheters tildelinger av barn med tanke på adopsjon, normalt også bør utstede erklæring etter Haagkonvensjonen om adopsjon av 29. mai 1993 artikkel 17 bokstav c som bekreftelse på at tildelingen er godkjent og at adopsjonsprosessen kan fortsette (artikkel 17 c-erklæring).

Etter *Bufdirs* syn er det viktig å skille mellom det å inneha det formelle ansvaret for å godkjenne tildelinger og for å utstede artikkel 17 c-erklæringer, og det å stå for den praktiske utførelsen av disse oppgavene. Selv om den praktiske utførelsen overlates til andre, vil ansvaret etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c fortsatt ligge hos *Bufdir*.

Bufdir har i tidligere høringssvar uttalt at ansvaret for å utstede artikkel 17 c-erklæringer bør ligge hos *Bufdir*. Dette fordi utstedelse av slike erklæringer er en viktig prosessuell sikkerhetsgaranti for at internasjonale adopsjoner foregår i tråd med Haagkonvensjonens regler og prinsipper. *Bufdir* opprettholder vårt tidligere syn om at ansvaret for å godkjenne utenlandske myndigheters tildelinger og utstede artikkel 17 c-erklæringer, bør ligge hos *Bufdir*. Dette er i tråd med Haagkonvensjonens bestemmelser, som legger ansvaret til sentralmyndigheten (i Norge er dette *Bufdir*).

Etter Haagkonvensjonen kan sentralmyndigheten delegerer den praktiske oppgaven med å utstede artikkel 17 c-erklæringer til

andre. I dag er oppgavene med å godkjenne tildelinger som ikke skal forelegges faglig utvalg og til å utstede artikkel 17 c-erklæringer, delegert til adopsjonsorganisasjonene. Det er *Bufdirs* erfaring at organisasjonene generelt løser disse oppgavene på en god og effektiv måte. *Bufdir* ivaretar sitt ansvar etter Haagkonvensjonen ved å føre tilsyn med organisasjonenes virksomhet. Tilsyn føres både generelt og konkret i enkeltsaker. Som tilsynsmyndighet har *Bufdir* mulighet til å gi organisasjonen pålegg om å endre praksis eller å trekke tilbake retten til å godkjenne tildelinger og til å utstede artikkel 17 c-erklæringer, dersom organisasjonens praksis ikke er forsvarlig.

Bufdir foreslår etter dette at utkast til § 22 får et nytt annet ledd hvor *Bufdir* gis adgang til å delegerer oppgaven med å godkjenne tildelinger foretatt i utlandet til andre offentlige instanser og godkjente adopsjonsorganisasjoner.»

Bufdir uttaler videre:

«Dersom *Bufdirs* forslag om å videreføre dagens ordning med at adopsjonsorganisasjoner kan godkjenne tildelinger støttes, bør oppgaven med å godkjenne tildelinger som skal forelegges Det rådgivende utvalget likevel ligge hos *Bufdir*. Det vil i praksis innebære at dersom en tildeling gjelder barn eldre enn fem år, søskengrupper eller barn som av andre grunner har behov for spesiell støtte, skal saken forelegges *Bufdir* for vurdering og godkjenning. *Bufdir* vil søke råd fra Det rådgivende utvalget, og på bakgrunn av deres vurdering beslutte om tildelingen kan godkjennes. Etter *Bufdirs* syn kan oppgaven med å utstede artikkel 17 c-erklæring på grunnlag av *Bufdirs* godkjenning ligge hos organisasjonene. (...)»

17.8.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig i utvalgets vurdering om at vurderingen av opprinnelseslandets tildelinger i utgangspunktet er en myndighetsoppgave som trenger godkjenning av norske myndigheter.

Både *Bufdir* og adopsjonsorganisasjonene har hatt innvendinger til at adopsjonsorganisasjonene ikke lenger skal foreta vurderingen av opprinnelseslandets tildelinger såfremt de ikke omfatter barn med spesielle behov. Tidsfristene fra samarbeidslandene kan være svært korte, og søkere kan miste tildelinger hvis det ikke går tilstrekkelig raskt. Organisasjonene har førstehåndskontakt

med utenlandske organisasjoner. Selv om utførelsen av oppgavene delegeres til de godkjente adopsjonsorganisasjonene, vil myndighetene fremdeles kunne ha ansvaret for oppgavene.

Etter Haagkonvensjonen om adopsjon er det adgang til å delegere oppgaven med å utstede artikkel 17 c – erklæringer til adopsjonsorganisasjoner. Bufdir foreslår at oppgavene kan delegeres til adopsjonsorganisasjonene. I sammenheng med delegeringen kan Bufdir instruere organisasjonene om hvilken praksis de forutsettes å følge ved sin vurdering av tildelingene og ved utstedelse av artikkel 17 c-erklæringene. Bufdir skal for øvrig føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene, noe som gir mulighet til å følge med på organisasjonenes praksis knyttet til ulike sider ved disse oppgavene.

Departementet foreslår at det tydeliggjøres i loven at departementet (adopsjonsmyndigheten) har ansvar for å godkjenne tildeling av barn, jf. lovutkastet § 22 første ledd. Men det forutsettes at oppgaven med tildelinger kan delegeres til adopsjonsorganisasjonene såfremt tildelingen ligger innenfor rammene av forhåndssamtykket til søkerne, jf. lovutkastet § 22 andre ledd. Med ansvaret følger også oppgaven med å utstede artikkel 17 c –erklæring om at adopsjonen kan fortsette. Det forutsettes at denne oppgaven også vil bli delegert til adopsjonsorganisasjonene. Dette bør ses i sammenheng med ansvarsområdet til sentralmyndigheten for Haag-konvensjonen 29. mars 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Sentralmyndigheten kan imidlertid delegere disse oppgavene til organisasjoner som har formidlingstillatelse og driftstillatelse. Det vises til § 17 første ledd andre punktum i lovutkastet.

Når det gjelder godkjenning av tildelinger av barn med behov for spesiell støtte, foreslår departementet ikke at denne oppgaven skal kunne delegeres til adopsjonsorganisasjonene. I disse sakene vil organisasjonene likevel kunne utstede en etterfølgende 17 c –erklæring om at adopsjonen kan fortsette, så snart tildelingen er godkjent av Bufdir og har vært behandlet i det nye rådgivende utvalget for adopsjonssaker.

Det vises til lovutkastet § 22.

17.9 Nytt faglig rådgivende utvalg for adopsjonssaker

17.9.1 Gjeldende ordning

I dag skal alle konkrete tildelinger av barn med spesielle omsorgsbehov, barn som har fylt 5 år og

søskengrupper med flere enn 2 barn godkjennes av faglig utvalg for adopsjonssaker. Tildeling av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon skal også behandles av faglig utvalg, se nærmere om dette i punkt 18.7.4.3.

Departementet har fastsatt mandat for faglig utvalg. Utvalget skal ved utenlandsadopsjon behandle saker om tildeling av barn med behov for spesiell støtte. Faglig utvalg består av 3 medlemmer, en spesialist i allmenntilleggsmedisin, en psykolog eller psykiater med klinisk erfaring fra arbeid med barn og en psykolog eller psykiater med klinisk erfaring fra arbeid med voksne. Hvert medlem har sitt personlige varamedlem. Departementet oppnevner utvalget og funksjonstiden er normalt 2 år.

17.9.2 Tidligere endringsforslag om faglig utvalg

I Prop. 171 L (2012–2013) vises det til at departementet i høringsnotat datert 28. oktober 2012 foreslo at faglig utvalg for adopsjonssaker ikke lenger skal foreta utvelgelse av adoptivforeldre til barn med behov for spesiell støtte ved internasjonal adopsjon. Oppgaven skulle legges til de 5 regionene i Bufetat som behandler søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet som første instans. Det var et klart flertall blant høringsinstansene om ikke å videreføre gjeldende ordning. Enkelte instanser hadde imidlertid innvendinger mot å legge oppgavene til alle 5 regionene i Bufetat. Siden forslaget ikke krevde lovendring, men kunne avklares i faglig utvalgs mandat, ble det i Prop. 171 L (2012–2013) uttalt at departementet ville ta opp forslaget på annen måte. I en oppfølging av forslaget ville departementet ta høringsinstansenes synspunkter med i vurderingen.

17.9.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) skal ha et rådgivende utvalg for adopsjonssaker. Direktoratet skal ha plikt til å forelegge tildelinger av barn med behov for spesiell støtte for det rådgivende utvalget. Det rådgivende utvalget skal etter forslaget bistå adopsjonsmyndighetene når det gjelder å vurdere søknader om å adoptere spedbarn for nasjonal adopsjon (se punkt 18.7.4.3) og tildelinger av barn med behov for spesiell støtte fra utlandet. Utvalget skal ikke ha vedtaks- eller avgjørelsesmyndighet, men gi tilrådinger til Bufdir i saker som direktoratet mener omhandler barn med behov for spesiell støtte.

Blant barn med behov for spesiell støtte regnes barn som har fylt 5 år, søskengrupper med flere enn to barn og barn med fysiske eller psykiske lidelser. Det er direktoratet som har avgjørelsesmyndighet, men det bør normalt foreligge vektige grunner dersom Bufdir skal fravike tilrådingen fra det rådgivende utvalget.

Adopsjonslovutvalget mener at tildelinger av barn med behov for spesiell støtte må vurderes i samråd med erfarne og kvalifiserte fagfolk for å sikre at adopsjonssøkerne er søkere som er i stand til å gi det konkrete barnet den omsorg, oppfølging og støtte det trenger. Utvalget foreslår at det gis nærmere forskrifter om sammensetningen av det faglig rådgivende utvalget og behandlingsmåten i saker som utvalget skal behandle. Adopsjonslovutvalget foreslår at departementet skal oppnevne det rådgivende utvalget.

Utvalget behandler denne problemstillingen i NOU 2014: 9 punkt 18.5.5 (s. 253–254).

17.9.4 Høringsinstansenes syn

I høringen er det kun de 3 adopsjonsorganisasjonene, *Bufdir* og *Faglig utvalg for adopsjonssaker* som har uttalt seg spesielt om et nytt rådgivende utvalg.

Bufdir støtter i utgangspunktet forslaget om at det oppnevnes et rådgivende organ uten beslutningsmyndighet, til å bistå Bufetat ved godkjenning av adopsjoner av barn med behov for spesiell støtte og i saker som gjelder utvelgelse av adoptivforeldre til spedbarn som frigis for nasjonal adopsjon. Etter *Bufdirs* syn bør det vurderes om det rådgivende utvalget skal oppnevnes av departementet eller av Bufdir. *Bufdir* viser her til at utvalgets lovforslag åpner for å gi forskrifter om sammensetningen av og behandlingsmåten i utvalget.

Faglig utvalg for adopsjonssaker støtter også forslaget, men foreslår å beholde vektleggingen av fagligheten i navnet på utvalget ved at det benevnes «faglig rådgivende utvalg».

InorAdopt, Verdens barn og *Adopsjonsforum* støtter at det skal være et faglig utvalg som behandler tildelinger av barn med behov for spesiell støtte, men mener at organet bør få avgjørelsesmyndighet i de sakene det får seg forelagt. Det vil ifølge adopsjonsorganisasjonene være et unødvendig mellomledd i saken etter behandlingen i utvalget skal behandles videre og godkjennes i Bufetat eller Bufdir.

17.9.5 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener at tildelingene i disse tilfellene vil reise vanskelige problemstillinger med behov for tung tverrfaglig kompetanse som er vanskelig å ivareta i Bufetat. Samtidig bør tildelingene i de sakene som skal behandles av faglig utvalg behandles endelig av et myndighetsorgan, selv om direktoratet normalt skal legge utvalgets tilråding til grunn. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om et nytt rådgivende utvalg for adopsjonssaker, men vil understreke at forskjellen sett opp imot dagens ordning er at det tydeliggjøres at utvalget ikke har avgjørelsesmyndighet. I tråd med synspunktene fra faglig utvalg for adopsjonssaker, foreslår departementet at utvalget får betegnelsen *det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker*.

Departementet foreslår, i tråd med adopsjonslovutvalgets forslag, at det faglig rådgivende utvalget oppnevnes av departementet, og at utvalgets sammensetning og behandlingsmåten i sakene for utvalget blir fastsatt ved forskrift.

Det vises til lovutkastet § 42.

17.10 Oppfølgingsrapporter til myndighetene i barnets opprinnelsesland

17.10.1 Gjeldende rett

Noen opprinnelsesland ønsker oppfølgingsrapporter om barnet etter at selve adopsjonen er gjennomført og barnet er kommet til Norge. Kravene til oppfølgingsrapport varierer fra land til land, både når det gjelder rapportenes innhold, tidsintervall og hvor lenge etter adopsjonen opprinnelseslandet ønsker å motta rapporter. Det varierer også fra land til land om det er tilstrekkelig at adoptivforeldrene skriver rapporten selv, eller om det kreves at offentlig myndighet skal utarbeide eller godkjenne rapporten.

Ansvaret for å utarbeide slike oppfølgingsrapporter er ikke lovhjemlet i dag. I Barne- og likestillingsdepartementets retningslinjer blir det uttalt at det er naturlig for adoptivforeldrene å følge opp dette, eventuelt i samarbeid med adopsjonsorganisasjonen som formidlet adopsjonen. Kommunen kan imidlertid etterkomme en anmodning om å skrive en slik rapport, jf. rundskriv Q-1045 s. 31. I praksis har både kommunene og adopsjonsorganisasjonene stått for utarbeidelsen av slike rapporter.

I 2013 ga Helsedirektoratet ut Rundskriv IS-6/2013 *Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa*. I rundskrivet legger Helsedirektoratet hovedansvaret for oppfølgingsrapporter på helsesøster:

«Stadig flere opprinnelsesland krever at det fylles ut en rapport en tid etter at barnet har kommet til Norge. Det anbefales at helsesøster som har hatt kontakt med familien og som har fulgt opp barnet, er den som skriver rapporten i samarbeid med foreldrene. Det kan også være aktuelt å trekke inn helsestasjonslegen, barnets fastlege og/eller pediater.»

17.10.2 Andre nordiske lands rett

I Danmark og Sverige har myndighetene ansvar for oppfølgingsrapportene.

I Danmark skal Statsforvaltningen medvirke til å utarbeide oppfølgingsrapporter, når myndighetene i utlandet krever det, jf. forskrift om adopsjon § 43. Vanligvis vil Statsforvaltningen, til bruk for oppfølgingsrapportene, avlegge hjemmebesøk hos adoptantene. Men det kan også være situasjoner hvor det er tilstrekkelig at oppfølgingsrapporten utarbeides på bakgrunn av en telefonsamtale med adoptantene.

I Sverige har sosialnemnden ansvar for å skrive oppfølgingsrapporter. Som regel vil rapporten skrives i samarbeid med familien av den saksbehandler som har utredet søkerne. Søkerne får deretter ansvar for at rapporten oversettes og sendes til barnets opprinnelsesland (iblant med hjelp fra den adopsjonsorganisasjonen som formidlet adopsjonen).

17.10.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Forslaget fra adopsjonslovutvalget viser i stor grad til Hove-utvalget (NOU 2009: 21). Hove-utvalget mente at når norske myndigheter gir formidlingstillatelse til en virksomhet i et land som krever oppfølgingsrapport, har norske myndigheter en plikt til å bistå ved utarbeidelsen av slike rapporter. Hove-utvalget foreslo at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region skulle bistå med utarbeidelse av oppfølgingsrapporter (NOU 2009: 21 s. 157). Flere høringsinstanser uttalte seg om forslaget, og alle var positive til at norske myndigheter bør ha et visst ansvar for å skrive oppfølgingsrapporter. Hvilken instans som burde ha ansvaret, var det imidlertid delte meninger om.

I de tilfeller hvor opprinnelsesstaten krever oppfølgingsrapport fra offentlige myndigheter, er

adopsjonslovutvalget enig med Hove-utvalget i at oppfølgingsrapporter bør være et offentlig ansvar. Utvalget foreslår at adopsjonsloven fastsetter at Bufetat har ansvaret for oppfølgingsrapporter, noe som innebærer at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Budir) vil få det overordnede ansvaret for oppfølgingsrapporter. Ansvaret gjelder der- som opprinnelsesstaten stiller krav om oppfølgingsrapporter fra offentlig myndighet eller at rapporten er godkjent av offentlige myndigheter.

Utvalget foreslår at Bufetat får hjemmel til å innhente opplysninger fra kommunale instanser som er nødvendig for å utarbeide oppfølgingsrapporter. Det foreslås derfor å lovfeste at adoptivbarnets bostedskommune på anmodning skal bistå Bufetat med utarbeidelsen av oppfølgingsrapporter. Utvalget mener det er naturlig at kommunen legger denne oppgaven til helsestasjonen, og viser til Helsedirektoratets rundskriv IS-6/2013 *Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa*.

Etter en gjennomgang av vilkårene til opprinnelseslandene på adopsjonsorganisasjonenes hjemmesider, foreslår utvalget at plikten strekker seg til 3 år etter ankomst til Norge. Utvalget understreker at selv om plikten til å bistå med oppfølgingsrapporter er avgrenset til et bestemt tidsrom, er det ingenting i veien for at norske myndigheter bistår adoptivfamilien med oppfølgingsrapporter over et lengre tidsrom. Norske myndigheter bør i følge utvalget også bistå adoptivfamilier som har adoptert fra land hvor det ikke kreves rapport fra offentlig myndighet, men kun fra familien selv, dersom det er nødvendig.

Utvalget mener at utarbeidelsen av oppfølgingsrapporter i praksis kan løses ved at det formelle ansvaret for gjennomføringen sentralt ligger til Bufetat region. Bufetat region sørger for at helsestasjonene utarbeider oppfølgingsrapporter i samarbeid med foreldrene, og eventuelt lege der det er nødvendig.

Utvalget behandler oppfølgingsrapporter i utredningens punkt 17.5.3.4 (s. 229–230).

17.10.4 Høringsinstansenes syn

I høringen støtter *Budir*, *Adopsjonsforum*, *InorAdopt* og *Verdens Barn* forslaget. Ingen har uttalt seg i mot forslaget.

Adopsjonsorganisasjonene påpeker at dagens ordning kan gå ut over samarbeidet med landene dersom rapportene ikke leveres. *Adopsjonsforum* støtter forslaget, da det vil gi norske myndigheter et tydelig ansvar for oppfølging i tråd med Haag-konvensjonens artikkel 9 c. *Adopsjonsforum* skulle

gjernes sett at ansvaret ble utvidet til å samsvare med kravene til de ulike samarbeidslandene (noen land krever slike rapporter ut over 3 år).

Bufdir støtter forslaget, også forslaget om at kommunen på forespørsel skal bistå med opplysninger til oppfølgingsrapporter og med å utarbeide slike rapporter.

Advokatforeningen har ikke merknader til forslaget.

17.10.5 Departementets vurdering og forslag

Noen opprinnelsesland krever oppfølgingsrapporter etter at selve adopsjonen er gjennomført. Muligheten for å få bistand til å utarbeide slike etterfølgende rapporter er ikke lovhemlet i dag. I praksis har både kommunene og organisasjonene stått for utarbeidelsen av slike rapporter. Høsten 2013 gav Helsedirektoratet ut et rundskriv som anbefaler at helsesøstre skriver rapporten i samarbeid med foreldrene.

Departementet er positiv til utvalgets forslag om å regulere ansvaret for oppfølgingsrapporter. Departementet viser blant annet til at dersom opprinnelseslandets ønske om rapporter ikke blir fulgt opp, kan dette gå ut over adopsjonsorganisasjonenes samarbeid med landene. Departementet er enig med utvalget i at ansvaret for oppfølgingsrapporter bør være offentlig. Departementet viser også til at myndighetene har ansvar for rapportene både i Danmark og Sverige. Departementet

foreslår derfor at adopsjonsmyndigheten får det overordnede ansvaret for oppfølgingsrapporter.

Utvalget foreslår videre at Bufetat får hjemmel i adopsjonsloven til å innhente opplysninger til oppfølgingsrapportene fra kommunale instanser, og hjemmel til å be kommunen utarbeide oppfølgingsrapporter dersom etaten ber om det. Departementet er positiv til dette og mener kommunen blant annet er nærmest til å vurdere barnets tilpasning, og at det er nærliggende at adoptivbarnets bostedskommune på anmodning skal bistå adopsjonsmyndigheten ved utarbeidelse av oppfølgingsrapporter. Departementet viser her til dagens praksis med at kommunene allerede bistår, jf. rundskriv IS-6/2013 *Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa*. Departementet viser til at det fortsatt kan være nærliggende at denne oppgaven, i tråd med rundskrivet fra Helsedirektoratet, løses av helsestasjonen.

Departementet er enig i at plikten skal gjelde i 3 år etter at barnet har kommet til Norge. Det forutsettes imidlertid at myndighetenes ansvar i denne 3-års perioden kun omfatter de tilfellene der opprinnelseslandet krever at rapporter skal skrives eller godkjennes av offentlige myndigheter. Det er imidlertid ikke noe i veien for at norske myndigheter bistår adoptivfamilien med oppfølgingsrapporter utover de rammene som er satt her.

Det vises til lovutkastet § 23.

18 Myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved nasjonal adopsjon

18.1 Oppsummering

Departementet foreslår at adopsjonsmyndigheten skal behandle saker om nasjonal adopsjon av spedbarn. Departementet er adopsjonsmyndighet og kan delegerer myndigheten til underliggende etater mv. Dagens ordning med at det ikke skal kreves forhåndssamtykke for å adoptere i disse tilfellene videreføres. Adopsjonsmyndigheten skal behandle slike saker. Det forutsettes at én myndighet skal administrere registeret over søkere og innhente uttalelse fra det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Det rådgivende utvalget skal foreslå adoptivforeldre til barnet før adopsjonsmyndigheten tildeler barnet. Søkere skal, på samme måte som i dag, ikke kunne stå i kø for innenlandsadopsjon samtidig som de står i kø for tildeling til utenlandsadopsjon. Departementet vil vurdere om det bør reguleres nærmere i forskrift hvilke momenter som skal vektlegges i slike saker.

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om at barnet skal plasseres midlertidig hos framtidige adoptivforeldre, men går inn for at dagens praksis med midlertidig plassering i beredskapshjem inntil foreldrene har samtykket til adopsjon, videreføres.

18.2 Gjeldende adopsjonsprosess og ansvarsfordeling

18.2.1 Det generelle utgangspunktet

Departementet har myndighet til å gi bevilling til adopsjon, jf. adopsjonsloven § 1. Departementet har også myndighet til å gi forhåndssamtykke til adopsjon, jf. lovens § 16 e første ledd. Videre kan departementet i særlige tilfeller samtykke i at adopsjon av barn bosatt i fremmed stat kan skje utenom organisasjon, jf. lovens § 16 f andre ledd. Myndigheten til å treffe vedtak i adopsjonssak ligger til departementet, men myndigheten er delegert til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), både regionene og direktoratet.

Norske myndigheter både utreder og avgjør søknader om nasjonal adopsjon. Den som søker om å adoptere en person som er bosatt i Norge, sender søknad til den regionen i Bufetat han eller hun hører til, som utreder saken og avgjør søknaden, gjerne med bistand fra søkerens hjemkommune, jf. adopsjonsloven 6 tredje ledd. Ved avslag på søknad om adopsjon, kan søkeren påklage vedtaket til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Den skisserte saksgangen gjelder ikke fullt ut for to typer nasjonale adopsjoner: adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon og adopsjon av fosterbarn.

Uansett omstendighetene som gjør at det er behov for adopsjon, gjelder de alminnelige vilkårene i adopsjonsloven ved alle nasjonale adopsjoner. Når adopsjonsmyndighetene utreder en søknad om nasjonal adopsjon, innledes derfor alle saker med at adopsjonsmyndighetene vurderer barnet. Dersom barnet er 7 år, eller yngre og i stand til å danne seg egne synspunkter, skal adopsjonsmyndighetene sørge for at barnet blir informert om adopsjonen og dens virkninger, og at barnet får anledning til å uttale seg, jf. adopsjonsloven § 6 første ledd. Dersom barnet har fylt 12 år, er ett av vilkårene for adopsjon at barnet selv samtykker til adopsjonen, jf. lovens § 6 andre ledd. I tillegg må barnets foreldre samtykke til adopsjonen, jf. lovens § 7 første ledd. Foreldre uten del i foreldreansvaret skal få anledning til å uttale seg, jf. § 7 tredje ledd. Veiledning og innhenting av nødvendige uttalelser og samtykker er en del av adopsjonsmyndighetenes utredningsarbeid. Ut over lovens § 6 tredje ledd, som slår fast kommunens plikt til å bistå adopsjonsmyndighetene i å opplyse saken ved å informere og høre barnet, regulerer ikke adopsjonsloven hvordan adopsjonsmyndighetene skal innhente samtykker og uttalelser, eller hvordan de skal gjennomføre høringen av mindreårige barn. Temaet er behandlet i kapittel 6 om generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke.

18.2.2 Nasjonal adopsjon av spedbarn frigitt til adopsjon

18.2.2.1 Innledning

Noen få ganger årlig forekommer det at foreldre frigir sitt spedbarn til nasjonal adopsjon. Etter adopsjonsloven § 7 andre ledd kan opprinnelige foreldre gi samtykke til adopsjon først to måneder etter fødselen.¹ Faglig utvalg for adopsjonssaker er oppnevnt med hjemmel i lovens § 16 c til adopsjonsformidling av barn bosatt i Norge. Det er altså faglig utvalg som tildeler foreldre til spedbarnet som er frigitt til nasjonal adopsjon.

Som det går fram av proposisjonens punkt 7.5, er vilkår for adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon langt på vei de samme som vilkårene for internasjonal adopsjon. Saksgangen fram til adopsjon er derimot ulik.

De som ønsker å adoptere et spedbarn frigitt til adopsjon i Norge, blir etter søknad utredet og registrert i et nasjonalt søknadsregister. Dette kan gjøres parallelt med at søknad om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet behandles.

18.2.2.2 Utredning av søkere og registrering i registeret over søkere til Bufetat region

Bufetat region har ansvaret for å utrede søkere ved søknad om nasjonal spedbarnsadopsjon.² Bufetat region bør også gi tilråding i sosialrapporten om hvorvidt adopsjon av norsk barn kan anbefales eller ikke.³ Sosialrapporten danner et viktig grunnlag for utvelgelse av foreldre til barnet. Tilrådingen har derimot ingen bindende virkning og er ikke regnet som et enkeltvedtak. Søkere som er utredet, kan kreve å bli registrert som adopsjonssøkere, og kan være registrert der i ett år.

Personer som søker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon får ikke generell godkjenning på samme måte som søkere får ved internasjonal adopsjon. En ordning med forhåndssamtykke ble vurdert som unødvendig i lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 22, departementets kursivering):

«Forslaget forutsetter at det *ikke er nødvendig med et forhåndssamtykke* tilsvarende det som kreves ved utenlandsadopsjon. Til det er sakene for ulike; ved utenlandsadopsjon gis det samtykke til adopsjon av et for norske myndigheter ukjent barn, mens ved de norske samtykkeadopsjonene foretas det en konkret vurdering av søkerne opp mot et barn myndighetene har opplysninger om. En ordning med forhåndsgodkjenning av søkere til norske barn ville uansett være lite hensiktsmessig. Det synes unødvendig med et slikt system på et område der det er så få barn som adopteres årlig og der ytterst få søkere vil få tildelt et barn for adopsjon.»

Søknaden oversendes faglig utvalgs sekretariat. Etter forskriften § 3 er sekretariatet administrativt underlagt Bufdir, og faglig underlagt faglig utvalg. Det følger av § 4 at sekretariatet skal «utføre saksforberedelse og følge opp faglig utvalgs beslutninger på utvalgets ansvarsområde vedrørende adopsjoner etter adopsjonsloven § 16 c».

Ifølge rundskriv Q-1045 er sekretariatets oppgave praktisk tilrettelegging av faglig utvalgs arbeid. Sekretariatet skal registrere alle utredede søkere som ønsker det, uansett om utredende instans har anbefalt adopsjon eller ikke. Det er imidlertid ikke sekretariatets oppgave å foreta noen vurdering av søkerens egnethet eller foreslå foreldre til det enkelte barn

Søkere kan stå i registeret over søkere i ett år. Registeret følges opp av sekretariatet slik at søkerne etter endt år får beskjed per brev om at deres søknad ikke lenger er aktuell. Formålet med ettårsfristen er å sikre sirkulasjon i køen av søkere og et oversiktlig system med tanke på å unngå at uaktuelle søkere står i registeret over tid (Hognestad og Steenberg (2000) s. 270). Tidligere registrerte søkere kan bare komme i registeret på nytt dersom de allerede har adoptert et barn etter adopsjonsloven § 16 c.⁴ Departementet begrunner ordningen med at barnet da bør få mulighet til å få søsken, jf. Q-1045 s. 21.

Søkere kan stå i registeret over søkere for adopsjon av et norsk barn samtidig som de får behandlet sin søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Søkerne blir fjernet fra registeret når forhåndssamtykket er innvilget og søknaden blir sendt til utenlandske myndigheter.⁵ Søkere som ønsker å søke både om nasjonal spedbarnsadopsjon og internasjonal adop-

¹ Reglene for saksgangen ved norsk samtykkeadopsjon følger av adopsjonsloven § 16 c med tilhørende forskrift 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldrene samtykker til adopsjon.

² Jf. forskrift 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon § 5.

³ Se rundskriv Q-1046 *Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon* punkt 5.6.

⁴ Se forskriften § 5 andre ledd.

⁵ Se forskriften § 5 tredje ledd

sjon, kan utredes for begge adopsjonsformer. Så snart de er utredet for norsk adopsjon, kan søknaden sendes Bufdir for registrering. Søkere behøver ikke å avvente oversendelsen til de er ferdig utredet for forhåndssamtykke. Søkere som er utredet for innenlandsadopsjon kan be om å stå i det norske registeret. Søkere kan ikke samtidig stå i kø for både innenlands- og utenlandsadopsjon. Når de får forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon, kan søkerne be adopsjonsorganisasjonen om å vente med å sende saken til utlandet til søknaden må tas ut av det norske registeret.

Registrerte søkere plikter å melde fra til sekretariatet dersom det skjer endringer eller de forventer endringer i familiens økonomiske, sosiale eller helsemessige situasjon som har eller kan ha betydning for søknaden.⁶

18.2.2.3 *Ivaretagelse av barnets biologiske foreldre*

Personer som ønsker å frigi sitt spedbarn til nasjonal adopsjon, tar normalt kontakt med myndighetene i løpet av svangerskapet eller i forbindelse med fødselen. Blant oppgavene til sekretariatet for faglig utvalg er å gi informasjon til barnets biologiske foreldre om hva en adopsjon innebærer og legge til rette for at foreldre som ønsker det får rådgivning i spørsmålet om adopsjon av barnet. Adopsjonslovutvalget har fått opplyst fra sekretariatet at de årlig mottar en rekke henvendelser fra personer som venter barn og vurderer adopsjon, men som velger å beholde barnet etter å ha fått veiledning. Sekretariatet har følgende ansvar:⁷

- gi informasjon til barnets biologiske foreldre om hva en adopsjon innebærer,
- tilrettelegge for at foreldre som ønsker det får rådgivning i spørsmålet om adopsjon av barnet,
- innhente og nedtegne opplysninger om biologiske foreldre,
- innhente og nedtegne opplysninger om barnet,
- opprette og vedlikeholde et register over adoptivsøkere som er utredet av Bufetat med tanke på adopsjon.

Sekretariatet har et utvidet informasjonsansvar overfor opprinnelige foreldre, og for å ivareta dem på en god måte, jf. rundskriv Q-1045. Sekretariatet må gi saklig og korrekt informasjon gjennom hele prosessen slik at foreldrene har «best mulige forutsetninger for å kunne gi et reelt samtykke eller uttalelse til adopsjonen».⁸ Samtidig poengterer

rundskrivet at sekretariatet ikke er et faglig rådgivningskontor for de opprinnelige foreldrene og at sekretariatet skal vise foreldre videre til rette faginstanser dersom de trenger veiledning.

Sekretariatet skal så tidlig som mulig klarlegge om opprinnelige foreldre har ønsker når det gjelder framtidige adoptivforeldre. I de tilfeller hvor mor er enslig, må sekretariatet få brakt på det rene om det er fastsatt hvem som er far til barnet etter reglene i barneloven. Er farskap fastsatt, skal sekretariatet også søke å komme i kontakt med far for å gi nødvendig informasjon om hva adopsjon innebærer og få hans uttalelse, eller eventuelt samtykke etter adopsjonsloven § 7. Når det gjelder barnet, knytter sekretariatets oppgaver seg til å få tak i alle tilgjengelige opplysninger om barnet, slik at faglig utvalg har et så godt grunnlag som mulig for sin beslutning om tildeling.

18.2.2.4 *Utselgelse av foreldre til barnet*

Faglig utvalg har ansvaret for å foreta utvelgelse av foreldre til det enkelte barn. Faglig utvalg velger adoptivforeldre først etter at foreldre med foreldreansvar har gitt gyldig samtykke til adopsjonen, det vil si tidligst når barnet er 2 måneder. Faglig utvalg velger foreldre til barnet ut fra det sentrale registeret over søkere. Faglig utvalg står fritt til å velge blant de som er registrert, og tildelingen beror ikke på et køsystem. Som nevnt er ikke søkerne gjennom en godkjenningssprosess på forhånd, men er utredet av Bufetat. Faglig utvalg vurderer søkerne konkret opp mot det enkelte barn som er frigitt, og skal «så langt det er forenelig med hensynet til barnets beste» legge vekt på de opprinnelige foreldrenes ønske om adoptivforeldre til barnet, jf. forskriften § 6 første ledd.

Faglig utvalgs avgjørelse skal ifølge dets mandat være enstemmig for å være gyldig. Forskriften § 8 bestemmer at søkerne ikke kan påklage faglig utvalgs avgjørelser. Departementets rundskriv slår fast at tildeling gjort av faglig utvalg ikke er et enkeltvedtak.⁹

18.2.2.5 *Innvilgelse av adopsjon*

Den videre saksgangen for innvilgelse av adopsjon i disse sakene er slik:

- Bufdir formidler faglig utvalgs beslutning til den utvalgte familien.

⁶ Se forskriften § 5 fjerde ledd.

⁷ Se forskriften § 4.

⁸ Jf. rundskriv Q-1045 s. 22.

⁹ Jf. rundskriv Q-1045 s. 8 og 24.

- Familien må samtykke til å ta omsorgen for barnet og bekrefte at de ønsker å adoptere barnet.
- Barnet overføres til familien, og adoptivforeldrene må fremme ny adopsjonssøknad som denne gang skal gjelde det konkrete barnet.
- Bufetat innvilger søknaden på bakgrunn av beslutningen til faglig utvalg.
- Barnets biologiske foreldre får underretning om vedtaket. Alle parter gis en klagefrist på 3 uker.
- Når klagefristen er ute, anmoder Bufetat personregisteret ved Skatt nord om nytt personnummer til barnet.
- Bufetat utsteder adopsjonsbevilling og sender adopsjonsmelding til Bufdir.

Faglig utvalg sender sin avgjørelse om tildeling til den regionen i Bufetat hvor adopsjonssøkerne hører til, og regionen utferdiger selve adopsjonsbevillingen. Departementet forutsetter i sine retningslinjer at regionen foretar en selvstendig vurdering av faglig utvalgs beslutning, men påpeker også at det «vanskelig kan tenkes forhold som skulle tilsi at bevilling ikke bør gis» i tråd med faglig utvalgs tildeling, «med mindre det er kommet til nye opplysninger av vesentlig betydning i saken».¹⁰

Dersom det verserer sak om hvem som er far til barnet, skal Bufetat region ikke innvilge adopsjon før farskapssaken er endelig avsluttet. Det er viktig å informere adoptivforeldrene om at adopsjonssaken kan ta tid i påvente av farskapssaken.¹¹

18.2.2.6 Særlig om midlertidig plassering av barnet

Opprinnelige foreldre med foreldreansvar kan først samtykke til adopsjonen 2 måneder etter fødselstidspunktet, jf. adopsjonsloven § 7 andre ledd. Adopsjonsprosessen i egentlig forstand begynner ikke før foreldrene har samtykket til adopsjon. Men foreldrene kan gi omsorgen for barnet til Bufdir, som etter samtykke fra foreldrene plasserer barnet midlertidig i et beredskapshjem. Foreldrene kan trekke sitt samtykke tilbake helt til adopsjonen er innvilget.

I tiden fra barnet er plassert i beredskapshjem til foreldrene samtykker til adopsjon mottar foreldrene informasjon og rådgivning, dersom de ber om det.

De fleste opprinnelige foreldre ønsker å gi fra seg omsorgen for barnet kort tid etter fødselen, og tomånedersfristen for samtykke gjør at adopsjonsmyndighetene plasserer barnet midlertidig i påvente av adopsjon. Utover den lovfaste 2-månedersfristen kan andre forhold gjøre at prosessen tar tid. Eksempel på forhold som kan forsinke adopsjonsprosessen, kan være at barnets medisinske tilstand er uavklart og at faglig utvalg derfor har utilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til hvilke søkere som har de beste forutsetningene til å ivareta det aktuelle barnet. Av samme grunn kan det være vanskelig for søkerne å gi et informert samtykke til adopsjon. Et annet eksempel kan være at farskap til barnet ikke er fastsatt.

Den statlig regionale barnevernmyndighet i den regionen barnet oppholder seg (altså Bufetat region) har ansvar for å finne fram til midlertidige tiltak for barnet i de tilfeller faglig utvalg mener at barnet ikke kan plasseres direkte hos adopsjonssøkerne.¹² Bestemmelsen forutsetter at faglig utvalg i slike tilfeller skal vurdere å plassere barnet direkte hos adopsjonssøkerne. Departementet kommenterer dette nærmere i sine retningslinjer.¹³

«Dersom barnet anses friskt og det er rimelig grunn til å tro at foreldrene ikke vil ombestemme seg hva angår ønsket om å adoptere bort barnet, kan det være aktuelt å plassere barnet direkte fra sykehuset til søkerne. Dette stiller krav til at søkerne er innstilt på å ta imot barnet på kort varsel og at det kan knytte seg en viss usikkerhet til hvorvidt adopsjon vil kunne gjennomføres.»

Barnet kan altså på nærmere gitte vilkår bli plassert midlertidig hos sine framtidige adoptivforeldre før adopsjonsmyndighetene innvilger adopsjon. Tomånedersfristen i adopsjonsloven § 7 andre ledd sammenholdt med forskriften § 7 tilsier at barnet uansett plasseres midlertidig en periode fra fødselen til adopsjon kan innvilges.

Uavhengig av om adopsjonsmyndighetene plasserer barnet i beredskapshjem eller hos sine framtidige adoptivforeldre, vil barnet i denne perioden leve i en usikker juridisk situasjon hvor de opprinnelige foreldrene har foreldreskapet.

Adopsjonslovutvalget opplyser at utvalgets sekretariat har vært i kontakt med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) for å undersøke praksis ved midlertidig plassering. Bufdir

¹⁰ Jf. rundskriv Q-1045 s. 24.

¹¹ Jf. rundskriv Q-1045 s. 25 og s. 24.

¹² Jf. forskriften § 7.

¹³ Jf. rundskriv Q-1045 s. 24-25.

opplyser at barn som foreldrene oppgir omsorgen for ved fødselen med tanke på å adoptere bort barnet, blir plassert i beredskapshjem fram til faglig utvalg har valgt adoptivfamilie til barnet. Beredskapshjemmet kan ikke adoptere barnet. Selv om barnet er flyttet til den adoptivfamilien som faglig utvalg har valgt til barnet, gis det ikke adopsjonsbevilling før en eventuell farskapssak er avsluttet.

18.2.3 Adopsjon av fosterbarn

Dersom barneverntjenesten har overtatt omsorgen etter barnevernlovens regler, kan fosterforeldrene på et senere tidspunkt søke om å få adoptere fosterbarnet. En slik adopsjon kan følge to spor.

Det ene sporet går gjennom adopsjonsmyndighetene. I de fleste tilfeller hvor de opprinnelige foreldrene av ulike grunner er fratatt omsorgen for sitt barn, vil de ha foreldreansvaret i behold. Foreldrene har da kompetanse til å samtykke til adopsjon etter adopsjonsloven § 7. Dersom de opprinnelige foreldrene samtykker til adopsjon, retter fosterforeldrene adopsjonssøknaden til Bufetat region som avgjør saken. I retningslinjene understreker departementet at Bufetat region i slike saker særlig må vurdere om det foreligger et informert og reelt samtykke fra de som har foreldreansvaret for barnet.¹⁴ Dersom det foreligger tvil om realiteten i samtykket, skal Bufetat region sende søknaden til kommunens barneverntjeneste, som må vurdere om de vil reise sak om fratakelse av foreldreansvaret og samtykke til adopsjon etter barnevernloven § 4-20 for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Det andre sporet går gjennom fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det vises til behandlingen i kapittel 9 om adopsjon av fosterbarn.

18.3 Andre nordiske lands rett

18.3.1 Sammendrag

Det blir her gjort rede for dansk, svensk og finsk rett. Samtlige nordiske land skiller mellom adopsjon av kjent og ukjent barn. Både vilkår og saksgang ved nasjonal adopsjon av ukjent barn har flere likhetstrekk med internasjonal adopsjon. Både i Danmark, Sverige og Finland må søkere som skal adoptere et barn de ikke har forutgående tilknytning til, gjennom en mer omfattende utredningsprosess enn om barnet er kjent for

dem. Det er forvaltningen som står for utredningen og godkjenningen av søkere til adopsjon i både Danmark, Sverige og Finland. I Sverige og Finland spiller imidlertid domstolene en større rolle ved nasjonal adopsjon. I Danmark og Norge avgjør forvaltningen alle adopsjonssaker både i førsteinstans og i tilfelle klage. Slik sett har Norge et system med klarere likhetstrekk med Danmark enn med Sverige og Finland.

18.3.2 Dansk rett

Nasjonal adopsjon av ukjent barn er i dansk rett regulert ved forskrift om adopsjon (BEK nr. 1863 av 23/12/2015) og forskrift om forretningsordenen for Adopsjonsnemnden (BEK nr. 1864 av 23/12/2015). Søkeren må være godkjent etter den danske adopsjonsloven §§ 25 a og 25 b, jf. § 4 a.

Adopsjonssøkere som skal adoptere ukjent barn nasjonalt (eller internasjonalt) må gjennom en undersøkelse- og godkjenningsprosedyre. Se nærmere om dette i punkt 17.4.2.

I dansk rett deles imidlertid selve saksbehandlingen av adopsjon av ukjent barn i to, avhengig av om barnet skal adopteres anonymt eller om opprinnelige foreldrenes samtykke er gitt med henblikk på at barnet skal adopteres av bestemte søkere. Dersom barnet er frigitt til anonym, nasjonal adopsjon, skal Adopsjonsnemnden behandle saken.

Dersom foreldrenes samtykke til adopsjon er gitt med henblikk på at barnet skal adopteres av en bestemt søker, behandles saken i statsforvaltningen. I statsforvaltningen er det opprettet adopsjonssamråd¹⁵ som gir vedtak om nasjonal adopsjon av ukjent barn. Statsforvaltningen er sekretariat for samrådet og formulerer forslag til vedtak og legger fram disse for samrådet i hver enkelt sak. Dersom adopsjonssamrådet godkjenner en søker til nasjonal adopsjon av et konkret barn, melder samrådet saken inn til Ankestyrelsens familierettsavdeling, jf. dansk forskrift om adopsjon § 67.

Også søknad om nasjonal adopsjon av kjent barn rettes til statsforvaltningen. Dette er saker som gjelder «adoption af ægtefælles barn eller adoptivbarn eller efter regler fastsat af social- og integrationsministeren i tilfælde, hvor der består nært slægtskab eller andet særligt tilknytningsforhold mellem adoptanten og adoptivbarnet eller dennes forældre». I saker som gjelder nasjonal adopsjon av kjent barn er det statsforvaltningen

¹⁴ Se rundskriv Q-1045 s. 22 og 25.

¹⁵ Det er opprettet 2 adopsjonssamråd som skal dekke hele statsforvaltningen.

som utreder og fatter vedtak i saken, men adopsjonssøkerne må ikke bli godkjent på forhånd som ved adopsjon av ukjent barn, jf. den danske adopsjonsloven § 4 a andre ledd. Statsforvaltningens vedtak kan påklages til Ankestyrelsen.

18.3.3 Svensk rett

I Sverige fatter domstolen («tingsrätten» i første instans) avgjørelse om nasjonal adopsjon. Domstolen må først innhente opplysninger om adopsjonssøkerne og barnet hos sosialnemnden i deres kommune(r), jf. föräldrabalken kapittel 4 § 10.

Også i svensk rett skiller en mellom adopsjon av barn søkerne har en forutgående tilknytning til og ikke. Dersom adopsjonen gjelder et barn under 18 år som skal adopteres av «ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne» må adopsjonssøkeren ha tillatelse til adopsjon av sosialnemnden i hjemkommunen. Sosialnemnden må i denne sammenheng utrede adopsjonssøkerne og hjemmet, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 6.

Uavhengig av barnets tidligere tilknytning til adoptivforelderen, skal både barnets og adopsjonssøkerens hjemkommune gi et såkalt «yttrande» før domstolen tar avgjørelse om adopsjon. Domstolen vurderer om vilkårene for adopsjon i kapittel 4 i föräldrabalken er til stede.

18.3.4 Finsk rett

I finsk rett reguleres saksgangen og ansvarsfordelingen i adopsjonssaker av den finske adopsjonsloven med tilhørende forskrift om adopsjon (Statsrådets förordning om adoption (3.5.2012/202)).

Dersom adopsjonssøkerne ønsker å adoptere et ukjent barn, må de motta rådgivning etter kapittel 4 i den finske adopsjonsloven. Rådgivning er obligatorisk og blir utført av hjemkommunens barnevern eller hos en adopsjonsorganisasjon som har fått tillatelse til å drive med rådgivning, jf. finsk adopsjonslov § 21. Rådgivningen resulterer i en utredning hvor det blant annet skal framgå om rådgivningen er gjort etter reglene i kapittel 4 i den finske adopsjonsloven. Utredningens innhold er nærmere regulert i forskrift om adopsjon § 3.

Det er adopsjonsnemnden som bevilger forhåndssamtykke, eller «tillstånd», til adopsjon av ukjent barn, jf. finsk adopsjonslov § 44. Adopsjonsnemndens sammensetning og mer konkrete oppgaver reguleres i forskrift om adopsjon kapittel 3. Adopsjonsnemnden kan oppstille særskilte vilkår

eller begrensninger i det konkrete forhåndssamtykke, jf. finsk adopsjonslov § 45. Forhåndssamtykke bygger i stor grad på utredningen som utarbeides i søkers hjemkommune.

Adopsjonsnemnden avgjør om søkerne skal gis forhåndssamtykke både i saker som gjelder internasjonal adopsjon og i saker hvor barnet er bosatt i Finland. På den måten «säkras att enhetliga principer och samma kravnivå iakttas vid adoptioner inom landet och internationellt», jf. RP 47/2011 rd s. 25.

Adopsjonssøkerne kan påklage adopsjonsnemndens avgjørelse til forvaltningsdomstolen etter den finske adopsjonslovens § 50.

Dersom adopsjonen derimot går ut på å rettslig fastsette den faktiske familiesituasjonen, er det domstolen som avgjør adopsjonsspørsmålet, jf. § 51. Adopsjonssøkerne må søke skriftlig til tingretten om å få adoptere det konkrete barnet, mens domstolen selv innhenter de utredninger som er nødvendig for å fastslå at de materielle vilkårene for adopsjon er til stede, jf. den finske adopsjonsloven §§ 52 og 53. Finsk rett krever ikke forhåndssamtykke til nasjonale adopsjoner som rettslig fastsetter den faktiske familiesituasjonen. Den finske adopsjonslovens forarbeider sier at forhåndssamtykke ikke «behöva sökas för familjeintern adoption. Tillstånd behövs inte heller om barnet annars på ett etablerat sätt har vårdats och uppfostrats av den blivande adoptivföräldern», jf. RP 47/2011 rd s. 25.

18.4 Adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon behandles av adopsjonsmyndighetene

18.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at adopsjonsmyndighetene fortsatt skal behandle saker om adopsjon av spedbarn frigitt til adopsjon, såfremt ikke disse sakene hører under fylkesnemndas myndighet (se behandlingen av fosterbarns adopsjon i kapittel 9). Utvalget har vurdert om adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon i større grad bør behandles på samme måte som adopsjon av fosterbarn. Utvalget viser til at det er argumenter både for og mot å gi barneverntjenesten ansvar for adopsjon av spedbarn. Det vises til at antallet adopsjoner av denne typen er svært lite (0 til 9 i året), noe som ifølge utvalget kan tilsi at det er lite hensiktsmessig å opprettholde en særordning for disse sakene. Men denne typen utredning og utvelgelse av foreldre krever særlig kunnskap om og erfaring med adopsjon. Dersom en sprer avgjø-

relseskompetansen ut over landets samtlige kommuner, risikerer en at behandlende instans ikke har tilstrekkelig kunnskap om denne formen for adopsjon, i tillegg til at det vil bli vanskelig å sikre likebehandling av opprinnelige foreldre og adopsjonssøkere.

18.4.2 Høringsinstansenes syn

I høringsen støtter *Bufdir* forslaget om at adopsjonsmyndighetene fortsatt skal behandle saker om spedbarnsadopsjon, såfremt saken ikke hører under fylkesnemndas myndighet.

18.4.3 Departementets vurderinger

Departementet støtter utvalgets forslag til avgrensning mellom adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon og fosterbarn.

I likhet med utvalget ser departementet også argumenter som kan tale for at disse sakene behandles som fosterbarnsadopsjon av barnevernet. Adopsjon av spedbarn har visse likhetstrekk med adopsjon av fosterbarn. Grunnlaget for adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon, er at barnets opprinnelige foreldre mener at de ikke makter å ta seg av barnet eller av andre grunner ikke ønsker å beholde barnet. Også i saker som behandles etter barnevernloven er det tale om foreldre som ikke evner eller ikke ønsker å ivareta sine barn. Videre er det allerede en gråsone mellom disse to sakstypene. Dersom spedbarnets foreldre er i tvil om de skal frigi barnet for adopsjon, og det derfor går noe tid før det avgjøres om barnet skal adopteres, vil saken på et tidspunkt uansett måtte regnes for en «ordinær» fosterbarnsak og overføres til barneverntjenesten. På hvilket tidspunkt saken må overføres til barneverntjenesten er derimot ikke avklart. I slike tilfeller ville et sømløst system, hvor saker der spedbarn er frigitt til adopsjon behandles som barnevernsaker allerede fra starten av, kunne være en god løsning.

Det er imidlertid noen viktige faktorer som gjør at de to formene for adopsjon ikke er like. Årsakene til at barn plasseres i fosterhjem er normalt andre enn de som gjør at foreldre frigir barnet sitt til nasjonal spedbarnsadopsjon. *Bufdir* opplyser at flertallet av foreldrene som frigir spedbarnet sitt til nasjonal adopsjon, har som sentral beveggrunn at adopsjon vil gi barnet bedre oppvekstforhold enn det de selv på nåværende tidspunkt kan gi. Det avgjørende for departementet er imidlertid at barneverntjenesten har et annet sik-

temål med sine tiltak enn det adopsjonsmyndighetene har i saker om nasjonal adopsjon av spedbarn som er frigitt fra fødselen av. I barnevernssaker er siktemålet å tilbakeføre barnet til sine foreldre. Ved nasjonal spedbarnsadopsjon er ikke tilbakeføring et mål, i alle fall ikke etter at 2-månedersfristen for samtykke har løpt ut, jf. lovutkastet § 10 tredje ledd og nåværende adopsjonslov § 7 andre ledd. Dette kan slå uheldig ut for spedbarna. Barna har mulighet til umiddelbart å få de stabile og gode omsorgsforhold som en adopsjon gir. En ønsker ikke å lage en ordning som i praksis fører til at barna må vente lengre på stabile omsorgsforhold enn de ellers ville ha gjort.

Adopsjonsmyndighetenes kompetanse taler også for å beholde avgjørelseskompetansen hos adopsjonsmyndighetene. Riktignok har den kommunale barneverntjenesten bred erfaring både når det gjelder å veilede foreldre og med å finne passende foreldre til barn som trenger det, men adopsjonsmyndighetene har særlig kunnskap om adopsjon, og de har erfaring med å vurdere de spesielle vilkårene som gjelder ved adopsjon fra arbeidet med utenlandsadopsjon.

I tillegg tilsier sammenhengen i regelverket at adopsjonsmyndighetene bør beholde avgjørelseskompetansen i disse sakene.

Departementet støtter utvalgets forslag om at adopsjonsmyndighetene fortsatt skal behandle saker om spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon.

Det vises til lovutkastet § 12 første ledd.

18.5 Forslag til endringer i ansvarsfordeling og saksgang

18.5.1 Bakgrunn

Adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon utgjør en liten andel av det totale antallet adopsjoner som blir gjennomført i Norge. Antall tildelinger i årene 2009–2015 varierte mellom 1 og 6 årlig.¹⁶ Samtidig byr regulering av denne adopsjonstypen på flere strukturelle utfordringer. Hovedårsaken er at samtidig som det er svært få barn som blir frigitt til adopsjon, skal disse barna «matches» opp mot aktuelle søkere. Både hva som skal til for å komme i registeret over aktuelle søkere, og om søkerne samtidig kan stå i adopsjonskø i utlandet, er spørsmål om saksgangen som kan få strukturelle konsekvenser. Adopsjonslovutvalgets forslag søker å bedre prosessen i disse sakene.

¹⁶ I 2016 var det 10 slike adopsjoner.

18.5.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

18.5.2.1 Oppfølging av opprinnelig foreldre

En adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon starter med at barnets mor og/eller far tar kontakt med myndighetene for å frigi barnet til adopsjon. Til nå har oppfølgingsansvaret ligget til sekretariatet til faglig utvalg, i praksis altså til Bufdir. Bufdir anslår at de årlig får mellom 15 og 20 henvendelser fra personer som vurderer å frigi barnet sitt til adopsjon.¹⁷ Det er bare i noen av disse det blir opprettet sak hos Bufdir. I årene 2009–2013 ble det opprettet mellom 6 og 15 saker hvor foreldrene vurderte å frigi spedbarnet sitt til adopsjon, og som nevnt innledningsvis gjennomføres det altså færre tildelinger. Differansen mellom antall henvendelser og gjennomførte tildelinger tilsier at veiledningen av barnets opprinnelige foreldre er viktig.

Utvalget mener at det er viktig å gå varsomt fram i saker hvor foreldre ønsker å frigi sitt barn til adopsjon. Adopsjonsmyndighetene må sikre at foreldrene får korrekt og god informasjon om hjelpetjenester og selve prosessen, og at de ellers blir godt ivaretatt, særlig i perioden fra fødsel og fram til de gir samtykke til adopsjon. Det er behov for god kompetanse til denne oppgaven. Utvalget foreslår at én region i Bufetat får ansvaret for kontakt med foreldre som ønsker å frigi sitt spedbarn til adopsjon, slik at regionens ansvar framgår av loven. Hvilken region som skal ha ansvaret og selve innholdet i ansvaret, foreslås regulert i forskrift.

18.5.2.2 Utredning og godkjenning av adopsjonssøkere

I dag skjer utvelgelse av foreldre til barnet kun på bakgrunn av Bufetat regions sosialrapport og uten en forutgående godkjenning.

Utvalget har vurdert om utredningen bør resultere i et enkeltvedtak som avgjør om søkerne er aktuelle som adoptivforeldre for nasjonal spedbarnsadopsjon, eller om en bør beholde dagens ordning hvor alle søkere som er utredet kan kreve å bli registrert som søkere for adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Hvis ordningen legges om, vil en søknad om nasjonal spedbarnsadopsjon være en søknad om forhåndssamtykke etter samme mønster som ved søknad om internasjonal adopsjon. Vedtaket vil enten inn-

vilge eller avslå et forhåndssamtykke til nasjonal adopsjon av ukjent barn.

Adopsjonslovutvalget mener at det er betenkelig at søkere i dag blir satt i registeret over aktuelle søkere uten at det gjøres en godkjenningsprosess i Bufetat region eller Bufdir forut for en eventuell tildeling. Også Hove-utvalget uttrykte bekymring angående gjeldende ordning (se NOU 2009: 21 s. 216).

Adopsjonslovutvalget påpeker imidlertid at adopsjonsprosessen også må være praktisk gjennomførbar. Utvalget mener at det er unødvendig med et system med vedtak om godkjenning på forhånd for adopsjonen all den tid det er så få søkere som får tildelt barn, og Bufetat region uansett også fatter vedtaket om adopsjon etter at adoptivforeldrene er valgt ut. Når Bufetat region nå overtar ansvaret for utredningen, vil regionene kunne tilpasse utredningen etter adopsjonstypen, de vil få bedre kjennskap til søkerne og vil kunne veilede dem i forbindelse med utredningsprosessen. Utvalget foreslår derfor at utredningen av søkere til adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon ikke skal resultere i et enkeltvedtak, men i en rapport etter samme mønster som i tidligere ordning. Alle søkere som er utredet av sin region i Bufetat, kan så sende søknad og sosialrapport videre til tildelingsmyndigheten for nasjonale spedbarnsadopsjoner. Forslaget må ses i sammenheng med at utvalget foreslår at Bufetat region overtar avgjørelsesmyndigheten i disse sakene.

18.5.2.3 Tildeling av barn – tildelingsmyndighet

Utvalget mener at tildelings- og vedtaksmyndighet ved adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon bør ligge til én bestemt region i Bufetat. Utvalget foreslår at den regionen i Bufetat som får ansvaret for å følge opp foreldre som ønsker å frigi sitt barn til adopsjon, også får ansvar for å administrere registeret over søkere, velge adoptivforeldre til barnet og fatte adopsjonsvedtak. Utvalget foreslår at regionens myndighet skal uttrykkes i loven, og at det reguleres i forskrift både hvilken av regionene som får myndigheten og hvilke rutiner som skal gjelde ved slike adopsjoner, herunder hvor lenge søkere kan stå i registeret osv. I den forbindelse mener utvalget at departementet bør se nærmere på hvor lenge søkere kan stå i registeret over søkere. For å sikre et tilstrekkelig antall søkere, oppfordrer utvalget departementet til å vurdere enten å utvide eller fjerne fristen for hvor lenge søkere kan stå i registeret.

¹⁷ Jf. høringsuttalelsen til Bufdir til NOU 2009: 21 datert 25. mai 2010 s. 6.

Utvalget foreslår at et nytt rådgivende utvalg for adopsjonssaker skal gi råd til Bufetat om utvelgelse av adoptivforeldre til barn som et frigitt for nasjonal spedbarnsadopsjon. Dette rådgivende utvalget skal også gi Bufetat uttalelse i saker om internasjonal adopsjon ved tildeling av barn med behov for spesiell støtte.

18.5.2.4 Parallele søknader om nasjonal og internasjonal adopsjon

Etter utvalgets forslag vil det være mulig å bli utredet både for internasjonal adopsjon av ukjent barn og nasjonal spedbarnsadopsjon samtidig, men det følger av rundskriv Q-1046 at det er enkelte særlige spørsmål som skal drøftes ved de ulike adopsjonstypene. Dersom det er søkt om begge deler, vil søkerne bli utredet for to formål, både for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon og for registeret til nasjonal spedbarnsadopsjon. Bortsett fra kravet om adopsjonsforberedende kurs, vil kravene til søkerne være de samme, se kapittel 7. Utvalget mener at søkerne ikke trenger å utredes to ganger dersom de søker om begge typer adopsjoner.

Videre er adopsjonslovutvalget enig med Hove-utvalget i at det ikke er ønskelig at adopsjonssøkerne både er registrert for tildeling av barn i Norge og står i kø for tildeling av barn i utlandet. Utvalget viser til Hove-utvalgets begrunnelse (se NOU 2009: 21 s. 230–231):

«Registeret over søkere til norsk barn bør bestå av reelle søkere idet det nedlegges et betydelig arbeid med tildelingssakene. Utvalget mener at hensynet til organisasjonenes og opprinnelseslandenes arbeid i tildelingssaker tilsier at kun reelle søkere står i kø for tildeling av barn fra utlandet. Også hensynet til barna i opprinnelseslandene er tatt i betraktning. Avbrutte tildelingsprosesser bidrar til at institusjonsopphold forlenges og barnets muligheter for å finne nye adoptivforeldre forringes.»

18.5.2.5 Skjønnsmessig vurdering som resulterer i tildeling

Når et barn blir frigitt til nasjonal adopsjon, vil den regionen i Bufetat som får vedtaksmyndigheten ha et register over personer som er utredet og som har søkt om nasjonal spedbarnsadopsjon. Utvalget viser til at regionen vil ha plikt til å opplyse saken før vedtak kan treffes. I dette inngår blant annet å forelegge saken for det rådgivende

utvalget for adopsjonssaker som foretar den konkrete matchingen av barnet opp mot aktuelle adopsjonssøkere. Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker skal komme med en tilråding om hvem i registeret som bør tildeles barnet. Regionen tar tilrådingen med i betraktning når de avgjør hvem som skal få adoptere det konkrete barnet som er frigitt. Selv om det er regionen som har avgjørelsesmyndighet, skal det mye til for at regionen ikke innvilger adopsjon til de søkerne som det rådgivende utvalget anbefaler. Utvalget foreslår at momentene regionen og det rådgivende utvalget for adopsjonssaker skal vektlegge når de avgjør hvilke søkere som skal få adoptere barnet til dels bør reguleres i forskrift. Det skal foretas en skjønnsmessig vurdering i lys av det konkrete barnets beste.

18.5.3 Høringsinstansenes syn

I høringen har kun 5 av høringsinstansene uttalt seg spesielt om dette.

Forslaget om at saksbehandlingen i spedbarnsadopsjonssakene legges til én av regionene i Bufetat støttes av *Foreningen adopterte, Fagforbundet og Fellesorganisasjonen*. *Bufdir* støtter også forslaget, men foreslår at ordet «regionkontoret» i bestemmelsen endres til Barne-, ungdoms- og familieetaten, og at *Bufdir* selv kan avgjøre hvilken region som skal få ansvaret.

Faglig utvalg for adopsjonssaker peker på at utvalgets forslag om at saksbehandlingen skjer ved et regionkontor i Bufetat, som innhenter uttalelse fra faglig utvalg for adopsjonssaker, kan skape noe usikkerhet med hensyn til hvordan arbeidet med å finne adoptivforeldre ved nasjonal adopsjon rent praktisk skal foregå. *Faglig utvalg* mener det må presiseres at det nye rådgivende utvalget må ha umiddelbar tilgang til registeret over søkere, slik som i dag, for å «matche barn» og adoptivforeldre på best mulig måte.

18.5.4 Departementets vurderinger og forslag

18.5.4.1 Oppfølging av opprinnelig foreldre

For å sikre interessene til barnet og de opprinnelige foreldrene, må adopsjonsmyndighetene ha gode rutiner og kompetente fagfolk. Kompetansebehovet sammenholdt med det lave antallet nasjonale adopsjoner av spedbarn i året, tilsier ifølge utvalget at den beste løsningen er at én region har ansvaret.

I høringen er det støtte til at ansvaret for nasjonal spedbarnsadopsjon legges til én region i Bufetat.

I tråd med utformingen av gjeldende lov foreslår departementet at avgjørelsesmyndigheten i ny adopsjonslov legges til departementet (adopsjonsmyndigheten jf. lovutkastet § 3.) Det forutsettes at denne myndigheten vil bli delegert og i sammenheng med dette vil det bli tatt stilling til spørsmålet om ansvaret skal legges til én region mv.

Departementet støtter utvalgets forslag om at det nærmere ansvaret og saksbehandlingen kan reguleres i forskrift. Det vises til lovutkastet § 14 fjerde ledd.

18.5.4.2 Nærmere om saksgangen mv.

Departementet støtter utvalget i at det ikke skal gis forhåndsgodkjenning av aktuelle søkere til nasjonal spedbarnsadopsjon.

Departementet mener at et system med utvelgelse av adoptivforeldre til barnet, såkalt «matching» er klart til barnets beste. Haagkonvensjonen forutsetter en konkret vurdering av om adopsjonen vil bli til barnets beste, men det varierer fra land til land hvordan «matchingen» i praksis foregår. Det foreslås at det faglig rådgivende utvalget skal gi uttalelse når det skal velges adoptivforeldre til barnet.

Departementet foreslår i tråd med utvalgets forslag at det reguleres i forskrift hvilke rutiner som skal gjelde ved slike adopsjoner, herunder hvor lenge søkere kan stå i registeret osv.

Spørsmålet om klage over tildeling av spedbarn frigitt for nasjonal adopsjon er behandlet i punkt 19.2 om spesielle saksbehandlingsregler i adopsjonssaker. I lovutkastet § 36 er det foreslått at en søker som mener seg forbigått ikke kan klage over at en annen har fått adoptere.

Et alternativ til å velge enten å stå i registeret over søkere til nasjonal spedbarnsadopsjon eller i adopsjonskø i utlandet, er at søkerne kan be adopsjonsorganisasjonen om ikke å sende deres forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon før det har gått en viss tid (for eksempel når de ikke lenger kan stå i registeret for tildeling i Norge). Departementet foreslår, i tråd med utvalgets forslag og dagens praksis, at denne muligheten videreføres.

Når det foreligger en konkret sak som gjelder å finne adoptivforeldre til et barn frigitt for adopsjon, har det organet som skal behandle og avgjøre saken plikt til å opplyse saken. Dersom det er nødvendig, skal det innhentes nærmere

opplysninger og dokumentasjon ut over det som framgår av søknad og utredningsrapporten. Når saken er tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17 første ledd, skal saken legges fram for det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker, som kommer med en tilråding om hvem i registeret som bør tildeles barnet. Det skal foretas en «matching» av barnet opp mot de aktuelle adopsjonssøkerne. Regionen tar tilrådingen med i betraktning når de avgjør hvem som skal få adoptere det konkrete barnet som er frigitt. Det skal mye til for at det organet som får avgjørelsesmyndigheten ikke innvilger adopsjon til de søkerne som det rådgivende utvalget anbefaler. Departementet vil vurdere nærmere om det bør reguleres i forskrift hvilke momenter som skal vektlegges ved tilråding og avgjørelse med hensyn til hvilke søkere som skal få adoptere barnet.

18.6 Særlig om midlertidig plassering av barnet

18.6.1 Dagens praksis

Praksis i dag er at spedbarn som foreldrene oppgir omsorgen for ved fødselen med tanke på å adoptere det bort, blir plassert midlertidig i beredskapshjem. Foreldrene kan ikke samtykke til adopsjon før 2 måneder etter at barnet er født. Når foreldrene har samtykket til adopsjon, velger faglig utvalg adoptivforeldre til barnet. Beredskapshjemmet kan ikke adoptere barnet. Etter at faglig utvalg har behandlet saken, plasseres barnet hos de utvalgte adoptivforeldrene.

18.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at barnet som hovedregel må plasseres hos sine tiltenkte adoptivforeldre og ikke i beredskapshjem. Unntak kan skje dersom barnets medisinske situasjon er uavklart slik at Bufetat region ikke får saken godt nok opplyst til å slå fast hvem av søkerne som passer til barnet. Et annet unntak kan være saker hvor de opprinnelige foreldrene er svært usikre på om de skal samtykke til adopsjon og ønsker utstrakt samvær i tenketiden. Et slikt samvær kan vanskelig gjennomføres siden adoptivforeldrene og de opprinnelige foreldrene skal holdes ukjente for hverandre. I tillegg kan adopsjonssøkerne ha vanskelig for å forholde seg til barnet når de kjenner til at mulighetene for adopsjon er svært usikre. Dersom forholdene ligger til rette for adopsjon, for eksempel fordi adopsjonsmyndighetene avventer utløpet av tomånedersfristen eller en avklaring i farskapssa-

ken, mener utvalget at de tiltenkte adoptivforeldrene bør overta omsorgen for barnet. Utvalget har forståelse for at det vil være tungt for de tiltenkte adoptivforeldrene dersom adopsjonen likevel ikke gjennomføres. Men både risikoen for at adopsjonen ikke kommer i stand, og hvilken emosjonell konsekvens det vil ha, må vurderes ut fra barnets beste. Etter utvalgets syn bør barnet utsettes for færrest mulig flyttinger og minst mulig skifte i omsorgspersoner. Dersom barnet plasseres i beredskapshjem, vil spedbarnet i alle fall måtte flytte én gang. Dersom barnet plasseres direkte hos de tiltenkte adoptivforeldrene, kan utfallet bli flytting tilbake til de opprinnelige foreldrene, men sannsynligheten er liten. Fordelen ved direkte plassering hos de tiltenkte adoptivforeldrene er at barnet kan få ro og umiddelbart starte sin tilknytning til de som mest sannsynlig blir dets foreldre.

18.6.3 Høringsinstansenes syn

Kun 3 av høringsinstansene ha uttalt seg spesielt om dette.

Bufdir og *faglig utvalg for adopsjonssaker* er ikke enig i at barnet skal plasseres direkte i tiltenkt adoptivhjem. *Bufdir* viser til at faglig utvalg i dag først behandler saken når det foreligger samtykke til adopsjon, noe som krever at det har gått 2 måneder etter fødselen. Barnet overføres til adoptivhjemmet fra beredskapshjem etter en plan utarbeidet i samarbeide med fosterhjemstjenesten. Ifølge *Bufdir* må foreldrene også ha hatt en reell mulighet til å besøke barnet før de samtykker. *Bufdir* uttaler også:

«Nyere forskning viser at barnets tilknytning til sine omsorgspersoner først etableres i dets andre levehalvår. Ytterligere viser forskning at barn adoptert før seks-måneders alderen, har en normal kognitiv og emosjonell utvikling. Kunnskap om barnets utvikling de første månedene, kan etter *Bufdir*s vurdering ikke i seg selv begrunne at hensynet til en rask plassering i et mulig fremtidig fosterhjem veier tynne enn hensynet til så langt som mulig å sikre barnet reell mulighet for å vokse opp i egen biologisk familie.

Bufdir mener etter dette at dagens praksis bør videreføres. Etter *Bufdir*s syn blir hensynet til barnets beste samlet sett best ivare tatt ved at det bor i beredskapshjem frem til samtykke til adopsjon foreligger tidligst to måneder etter fødselen.»

Faglig utvalg begrunner sitt standpunkt mot forslaget slik:

«Faglig utvalg vektlegger behovet for en ryddig adopsjonsprosess, for alle parter. Det vil etter vårt syn i praksis være nesten umulig å plukke ut adopsjonsforeldre før barnet blir født, eller i løpet av noen dager etter fødselen.

Etter dagens regelverk skal det være gjennomført samtaler med biologisk mor og om mulig også biologisk far, og de skal ha mulighet til å tenke seg om og overveie adopsjonen, også etter at barnet er født. Denne tiden er satt til 2 måneder. Erfaringen er at flere som har meddelt at de ønsker å adoptere bort sitt kommende, eller nyfødte barn, har endret sin beslutning innen tomåneders-fristen. Denne muligheten bør biologiske foreldre uansett ha mens barnet bor «nøytralt». Regelverket legger i dag ikke opp til at biologiske foreldre skal vite hvem som blir adoptivforeldre. Faglig utvalg vurderer at under dagens regelverk, får man både størst ryddighet og størst ro rundt adopsjonsprosessen ved at barnet plasseres midlertidig i et beredskapshjem, inntil adopsjon er innvilget.

Det er også en fordel at barnet er observert før adopsjon foretas slik at adopsjonsforeldrene vet litt om barnet og kan få beredskapsmor/foreldres erfaringer med seg, da de på meget kort varsel skal bli foreldre.

I 1999 da ansvaret for de norske samtykkeadopsjonene ble overlatt til FU, ble disse forholdene nøye drøftet både med *Bufdir* og eksterne fosterhjemsarbeidere/forskere. Vi falt ned på denne modellen som har fungert svært godt.»

Advokatforeningen har ingen merknader til forslagene.

18.6.4 Departementets vurdering

Utvalget foreslår at de tiltenkte adoptivforeldrene bør overta omsorgen for barnet i de tilfellene forholdene ligger til rette for adopsjon, selv om de avventer utløpet av fristen på 2 måneder og en ev. avklaring i farskapssaken. Forslaget er begrunnet i at barnet bør utsettes for færrest mulig flyttinger og at en slik løsning vil være til barnets beste.

Departementet kan se argumentene for en slik løsning. Men det er også hensyn som taler mot en slik løsning, jf. høringsinnspill fra både *Bufdir* og faglig utvalg for adopsjonssaker som går mot forslaget. *Bufdir* viser til at faglig utvalg behandler

saken først når foreldrene har samtykket til adopsjon, noe som ikke skjer før to måneder etter fødselen. Barnet overføres i dag til beredskapshjem. Der vil barnets foreldre kunne ha mulighet til å ha kontakt med barnet og få anledning til å besøke barnet før de samtykker til adopsjon. Faglig utvalg for adopsjonssaker mener at en slik midlertidig plassering som utvalget foreslår kan gi en uryddig adopsjonsprosess. Det vises blant annet til at det i praksis vil være nesten umulig å peke ut adoptivforeldre før barnet blir født eller i løpet av noen dager etter fødselen. Ifølge faglig utvalg vil det være mest ryddig og skape best ro rundt barnet om det plasseres i beredskapshjem inntil barnet er observert og man kan «matche» barn og adoptivforeldre. Departementet, har etter en helhetlig vurdering, kommet til at det kan være uheldig å foregripe adopsjon med en midlertidig plassering av barnet hos potensielle adoptivforeldre før de

biologiske foreldrene eventuelt har samtykket til adopsjon. En slik løsning vil også kunne by på praktiske problemer fordi adopsjonsmyndighetene før fødselen eller i dagene etter fødselen ikke vil ha funnet adoptivforeldre til barnet. Tall fra Bufdir viser også at flere foreldre forhører seg med Bufdir om muligheten for adopsjon enn de som samtykker til adopsjon, se NOU 2014: 9 punkt 19.4.4.3.2 (s. 267). Departementet støtter Bufdirs og faglig utvalgs syn om at en videreføring av dagens ordning vil være til barnets beste samlet sett. Barnet plasseres i henhold til dagens praksis hos adoptivfamilien så snart faglig utvalg har valgt adoptivfamilie til barnet. Det vil likevel være viktig at adopsjonen i disse tilfellene ikke trekker ut i tid.

En egen bestemmelse om adopsjon av spedbarn ved nasjonal adopsjon er tatt inn i lovutkastet § 14.

19 Relevante saksbehandlingsregler i forvaltningsloven på adopsjonsfeltet

19.1 Innledning

Departementet mener at ny adopsjonslov i minst mulig grad bør inneholde bestemmelser som regulerer forhold som allerede er regulert i forvaltningsloven. En parallell regulering øker risikoen for å skape et uoversiktlig og utilgjengelig regelverk. Departementet viser til at reglene i forvaltningsloven gjelder med mindre annet er fastsatt, se lovutkastet § 35.

På noen få punkter er det hensiktsmessig å presisere gjeldende rett. Dette gjelder presiseringen av at andre søkere enn de som får tildelt barnet ved nasjonal spedbarnsadopsjon, ikke er å anse som parter i saken og derfor ikke har partsrettigheter. Gjeldende regler om taushetsplikt foreslås også lovfestet i adopsjonsloven. Departementet foreslår videre at det settes en frist på ti år for omgjøring av adopsjonsvedtak. Kongens myndighet til, med tilbakevirkende kraft, å godkjenne adopsjonsvedtak som er gitt uten at lovens vilkår er oppfylt, foreslås videreført i ny lov.

For en grundigere gjennomgang av de temaene som tas opp i dette kapittelet og andre forvaltningsrettslige spørsmål, vises det til NOU 2014: 9 kapittel 20 (s. 271–288).

19.2 Andre søkere er ikke parter ved adopsjon av spedbarn til nasjonal adopsjon

19.2.1 Gjeldende rett

Begrepet «part» forstås i forvaltningsloven som «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Når partstatus vurderes, er spørsmålet om de interessene som står på spill, er gitt rettslig vern i loven. Adopsjonsloven styrer dermed spørsmålet om hvem som er part i adopsjonssaker ved å regulere hva som etter adopsjonsloven er vernede interesser. I tillegg til rettslige virkninger kan også faktiske virk-

ninger medføre partsstatus, dersom disse er av tilstrekkelig styrke.

Personer som regnes som «part» har bestemte rettigheter etter forvaltningsloven. Parter har for eksempel rett til forhåndsvarsel (§ 16), dokumentinnsyn (§ 18), underretning om og begrunnelse for vedtak (§§ 24, 25 og 27) og klagerett (§ 28).

Ved søknad om nasjonal adopsjon har både den som skal adopteres, adopsjonssøkerne og de opprinnelige foreldrene partsstatus. De opprinnelige foreldrene har partstatus i adopsjonssaken selv om de ikke innehar foreldreansvaret for barnet.

I de tilfeller hvor flere personer «konkurrerer» om et gode, er det ved anvendelsen av forvaltningsloven ofte riktig å regne alle personer i saken som berørte parter i en og samme sak. Ved å være part i saken, følger en rekke rettigheter, for eksempel rett til innsyn i dokumentene og klagerett. Parter vil også ha mulighet til å gjøre seg kjent med forhold som gjelder andre parter. Disse reglene passer ikke så godt på saker om adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon. Partsbegrepet i disse tilfellene er imidlertid ikke særskilt regulert. For en nærmere omtale av parter i adopsjonssaker, vises det til NOU 2014: 9 punkt 20.5 (s. 276–280).

19.2.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår at for å unngå tvil om hvem som er parter i en sak om nasjonal spedbarnsadopsjon, bør adopsjonsloven uttrykkelig slå fast at andre søkere enn de som får tildelt barn ved nasjonal spedbarnsadopsjon, ikke er parter i saken.

Utvalget peker på at barnet skal få tildelt de foreldrene som passer det, ikke de foreldrene som sammenlignet med de andre søkerne passer barnet best. Adopsjonsvedtaket fører ikke til at de søkerne som ikke får adoptere det konkrete barnet, ikke lenger kan adoptere. Utvalget viser til at de fortsatt har muligheten til å få adoptere et barn dersom et nytt barn som «matcher» søkerne blir

frigitt til adopsjon. Etter utvalgets syn er dermed søkere som ikke blir tildelt det konkrete barnet, ikke parter i den konkrete adopsjonssaken. Avgjørelsen om adopsjon retter seg ikke mot dem eller gjelder dem direkte, jf. kravet i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e).

Utvalget foreslår videre at adopsjonsloven uttrykkelig skal slå fast at personer som søker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, ikke skal ha anledning til å klage over at en annen har fått adoptere. For nærmere begrunnelse for forslaget vises det til NOU 2014: 9 punkt 20.7.3.3.

19.2.3 Høringsinstansenes syn

I høringen er det kun *Bufdir* som har uttalt seg spesielt. *Bufdir* støtter forslaget til presisering av hvem som er part i sak om spedbarnsadopsjon.

19.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig i utvalgets forslag om og begrunnelse for at søkere som ikke får tildelt et adoptivbarn i sak om nasjonal spedbarnsadopsjon, ikke er parter eller skal ha anledning til å klage over at en annen har fått adoptere. Departementet viser til lovutkastet § 36.

19.3 Taushetsplikt

19.3.1 Gjeldende rett

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til det han eller hun får vite om «noens personlige forhold» i forbindelse med tjenesten eller arbeidet, jf. forvaltningsloven § 13. Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

Både utredere i kommunen, saksbehandlere i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region og i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er underlagt forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Også de som utfører tjeneste eller arbeid for en adopsjonsorganisasjon, har taushetsplikt. Taushetsplikten til medlemmer og varamedlemmer i faglig utvalg er presisert i utvalgets mandat 30. november 1999 punkt 3.5. Taus-

hetsplikten gjelder også andre som utfører oppdrag for adopsjonsmyndighetene, som for eksempel sakkyndige.

Departementet legger i rundskriv Q-1045 til grunn at opplysninger om et adopsjonsforhold er personlige forhold som er underlagt taushetsplikt. Hvem som er adopsjonssøkere i en sak, er dermed i seg selv en opplysning som er underlagt taushetsplikt. Etter rundskriv Q-1045 omfatter taushetsplikten i adopsjonssaker alle personopplysninger, også opplysninger om fødested, fødselsdato, fødselsnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. For at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt, kreves det at disse er mottatt i forbindelse med tjenesten eller arbeidet. Taushetsplikten er imidlertid ikke avhengig av hvor opplysningene mottas. Det er heller ikke avgjørende på hvilken måte en mottar opplysningene. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet.

19.3.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår at det går direkte fram av adopsjonsloven at reglene om taushetsplikt gjelder og hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Utvalget viser til at brudd på taushetsplikten er så alvorlig at regelen bør synliggjøres i loven. Ved utformingen av lovutkastet har utvalget sett til barnevernloven § 6-7. Utvalget uttaler at det er antatt at taushetsplikten også gjelder denne typen opplysninger i adopsjonssaker (rundskriv Q-1045), men utvalget mener at omfanget av taushetsplikten bør framgå av loven. Bestemmelsen i lovutkastet rammer enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Bufetat eller en adopsjonsorganisasjon. Utvalget viser til at taushetsplikten vil omfatte ansatte i kommuner, medlemmer av det rådgivende utvalget for adopsjonssaker, sakkyndige i tillegg til ansatte i Bufetat og i adopsjonsorganisasjonene. Adopsjonslovutvalget foreslår også at straffetrusselen framgår uttrykkelig gjennom en henvisning i adopsjonsloven til straffeloven. For en nærmere omtale av taushetsplikt og utvalgets vurderinger og forslag, se utredningens kapittel 20.6.

19.3.3 Høringsinstansenes syn

I høringen støtter *Verdens Barn* forslaget. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg spesielt om dette.

19.3.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er kommet til at det bør framgå direkte av adopsjonsloven at regelen om taushetsplikt gjelder og hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det samme gjelder henvisningen til straffeloven. I utgangspunktet mener departementet at en skal være varsom med å regulere i særlovgivning forhold som allerede er regulert i forvaltningsloven. Departementet er imidlertid enig med utvalget i at brudd på reglene om taushetsplikt er så alvorlige når det gjelder adopsjonssaker at regelen bør synliggjøres i loven. Departementet viser til lovutkastet § 35 andre ledd og § 51 andre ledd.

19.4 Frist for omgjøring av adopsjonsvedtak og Kongens etterfølgende godkjenningmyndighet

19.4.1 Gjeldende rett

Vedtak om adopsjon av barn frigitt til nasjonal adopsjon og vedtak om forhåndssamtykke er enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28. For en nærmere omtale av dette, vises det til utredningens punkt 20.7.2 (s. 281).

Det kan være behov for å omgjøre et vedtak selv om vedtaket ikke er påklaget eller ikke kan påklages. Etter forvaltningsloven § 35 første ledd kan et vedtak omgjøres uten å være påklaget dersom endringen ikke er til skade for noen som «vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser», «underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort» eller vedtaket «må anses ugyldig». «Omgjøring» foreligger både når et vedtak endres, og når det tilbakekalles uten å bli erstattet av et nytt (Eckhoff/Smith (2014) s. 304. Forvaltningsloven § 35 andre ledd regulerer klageinstansens eller annet overordnet organs kompetanse til å omgjøre vedtak truffet av underordnet organ. Etter tredje ledd har overordnede organer mer vidtgående kompetanse enn førsteinstansen. Til gjengjeld må omgjøring skje innen relativt snevre frister. Begrensningene med hensyn til omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første til tredje ledd gjelder ikke når endringsadgangen følger «av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler», jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd. Adgangen til å omgjøre på dette grunnlaget, beror på en interesseavveining, hvor offentlige og private interesser kan stå

mot hverandre, eller hvor private interesser kan trekke i ulike retninger. For at omgjøring skal kunne skje på grunnlag av forvaltningsloven § 35 siste ledd, må de hensyn som taler for omgjøring, veie «vesentlig tyngre enn de som taler mot» (Eckhoff/Smith (2014) s. 309). For en nærmere omtale av reglene om omgjøring av adopsjonsvedtak, vises det til utredningens punkt 20.7 (s. 280–287).

Av hensyn til barnets beste, er det i dagens regelverk ikke adgang til å oppheve en gjennomført adopsjon. Det har imidlertid ikke alltid vært slik, og i Norge ble adgangen til opphevelse fjernet ved adopsjonsloven av 1986. For en nærmere omtale av opphevelse av adopsjonsvedtak, vises det til utredningen s. 282–283.

I adopsjonssaker har Kongen etterfølgende godkjenningmyndighet dersom vilkårene for adopsjon ikke var til stede da adopsjonsvedtaket ble fattet, jf. adopsjonsloven § 9:

«Kongen kan godkjenne med tilbakevirkende kraft en adopsjonsbevilling som er gitt uten at lovens vilkår forelå».

Myndigheten er ikke delegert, og ligger dermed til Kongen i statsråd. Kongens myndighet er begrenset til norske adopsjoner. Avgjørelsen om en utenlandsk adopsjon er gyldig og gjelder her i landet eller kan anerkjennes her, hører inn under departementet, jf. adopsjonsloven § 9. Det tilkommer ikke Kongen å prøve selve ugyldighetsspørsmålet. Det må først være fastslått ved dom eller forvaltningsvedtak at vedtaket er ugyldig, før det kan vurderes om mangelen skal repareres gjennom statsrådsbehandling.

For en nærmere drøftelse av innholdet i bestemmelsen vises det til NOU 2014: 9 kapittel 2.7.2.3.6 og Hognestad og Steenberg s. 202–210.

19.4.2 Internasjonale forpliktelser

Europarådskonvensjonen inneholder en egen bestemmelse om opphevelse og omstøting av adopsjon i artikkel 14. Bestemmelsen lyder:

- «1. En adopsjon kan bare oppheves eller omstøtes etter avgjørelse truffet av kompetent myndighet. Barnets beste skal alltid være det overordnede hensynet.
2. Før barnet når myndighetsalder, kan en adopsjon bare oppheves når tungtveiende hensyn tilsier det og loven tillater opphevelse på dette grunnlag.
3. Søknad om omstøtelse må fremmes innen en frist fastsatt ved lov.»

Bestemmelsen skiller mellom det som i norsk oversettelse er «opphevelse» («revocation») og omstøting («annulment»). En «opphevelse» etter konvensjonen vil si en revurdering, for eksempel på grunn av foreldrenes eller adoptivbarnets forhold. I Norge ble adgangen til opphevelse av adopsjonsvedtak som nevnt avskaffet ved adopsjonsloven av 1986. Uttrykket «omstøting» vil i norsk forvaltningsrettsterminologi motsvare omgjøring av ugyldige vedtak. En søknad om «omstøtelse» må fremmes innen en frist fastsatt ved lov, jf. artikkel 14 nr. 3.

19.4.3 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget mener at det for de fleste spørsmål er lite hensiktsmessig å gi parallell regulering av forvaltningslovens bestemmelser om klage, omgjøring og ugyldighet. Det er imidlertid enkelte spørsmål utvalget mener det er nødvendig eller ønskelig at adopsjonsloven regulerer spesielt. Utvalget har vurdert muligheter for å endre adopsjonsvedtak på andre grunnlag enn de som følger av forvaltningsloven, men mener at opphevelse etter at adopsjonen er gjennomført, ikke bør være mulig. Utvalget viser til at adopsjonens varige rettsvirkninger er en av adopsjonens store fordeler som virkemiddel for å skape trygge oppvekstvilkår for barn.

Utvalget foreslår at adopsjonsloven uttrykkelig slår fast at adopsjonsvedtak som ikke påklages, bare kan omgjøres etter forvaltningsloven § 35 første til tredje ledd og dermed slå fast indirekte at § 35 fjerde og femte ledd ikke gjelder i adopsjonssaker. Utvalget uttaler at hensikten med forslaget er å løfte fram adopsjoners varige karakter. Andre vedtak som adopsjonsmyndighetene fatter, som for eksempel forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet, foreslås ikke å omfattes av begrensningen.

Utvalget påpeker at Europarådskonvensjonen artikkel 14 fastsetter at nasjonale myndigheter må sette en frist for når vedtak om adopsjon kan

omgjøres. Etter utvalgets syn bør det innføres en frist for å overholde konvensjonsforpliktelsene. Ved vurderingen har utvalget sett hen til tvisteloven som setter en absolutt frist på ti år for gjenåpning, jf. § 31-6 nr. 2. Utvalget foreslår derfor en absolutt frist på ti år for omgjøring.

Utvalget foreslår å videreføre § 9 i gjeldende adopsjonslov som gir Kongen adgang til å godkjenne adopsjonsvedtak som er gitt uten at vilkårene i adopsjonsloven er til stede.

19.4.4 Departementets vurderinger og forslag

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg i disse spørsmålene.

Departementet er enig med utvalget i at det i tråd med Europakonvensjonen artikkel 14 bør fastsettes en frist for adgang til å omgjøre ugyldige vedtak. Tvistelovens frist for gjenåpning av saker på 10 år anses hensiktsmessig. Et sentralt hensyn er hensynet til den adopterte som gjerne vil ha ro rundt adopsjonsforholdet. Samtidig er terskelen for omgjøring på grunn av ugyldighet høy, og selve tidsforløpet er også et moment i ugyldighetsvurderingen. Det vises til departementets lovutkast § 40.

Departementet foreslår i likhet med utvalget å videreføre § 9 i gjeldende adopsjonslov som gir Kongen adgang til å godkjenne adopsjonsvedtak som er gitt uten at vilkårene i adopsjonsloven er oppfylt. Det vises til departementets lovutkast § 41.

Når det gjelder utvalgets forslag om å begrense muligheten for omgjøring i medhold av forvaltningsloven § 35 første til tredje ledd, følger ikke departementet opp forslaget. Departementet anser at omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 femte ledd er snever når det gjelder adopsjonsvedtak, og legger til grunn at det ikke synes å være behov for å gjøre et unntak fra forvaltningsloven for å klargjøre rettstilstanden.

20 Adoptivbarns rett til opplysninger mv.

20.1 Oppsummering

Departementet foreslår flere endringer i adopsjonsloven. Aldersgrensen for å få vite hvem de opprinnelige foreldrene er, senkes fra dagens 18 år til 15 år. Den adopterte skal få opplysningene under nødvendig veiledning. Dersom den adopterte er død, skal den adoptertes etterkommere kunne få opplyst identiteten til de opprinnelige foreldrene til den adopterte. Den adopterte skal ved fylte 18 år få et informasjonsskriv om adopsjonen og om rett til innsyn i adopsjonssak. Det er forutsatt at adoptivforeldrene blir informert om at dette vil bli gjort. Denne lovendringen vil bare gjelde for adopsjoner gitt etter den nye loven.

20.2 Gjeldende rett

20.2.1 Forvaltningsloven § 18

En adopsjon er et enkeltvedtak. Utgangspunktet er at partene har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter med de unntakene som følger av forvaltningsloven §§ 18 til 19, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd. Dermed vil både barnets opprinnelige foreldre, adoptivforeldre og barnet selv ha rett til innsyn i adopsjonssakens dokumenter etter lovens hovedregel. Dersom barnet er under 15 år, skal det ikke gjøres kjent med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 18 første ledd siste punktum.

20.2.2 Adopsjonsloven § 11

Adopsjonsloven § 11 gjør unntak fra forvaltningsloven § 18 første ledd ved at partene i en adopsjonssak kan holdes ukjente for hverandre:

«Forvaltningsloven § 18 første ledd skal ikke være til hinder for at partene i en adopsjonssak holdes ukjent for hverandre (anonym adopsjon)».

Bestemmelsen innebærer at parter i en sak som gjelder anonym adopsjon ikke har samme innsynsrett som parter i ordinære forvaltningssaker.

Anonymiteten gjelder også etter at adopsjonen er innvilget. Bestemmelsen fastsetter ikke at partene *skal* holdes ukjente for hverandre. Justisdepartementets lovavdeling har i en uttalelse av 1. oktober 1978 lagt til grunn at adopsjonsmyndighetene på skjønnsmessig grunnlag *kan* gi opplysninger om de andre partenes identitet. Etter forvaltningslovforskriften faller taushetsplikten i adopsjonssaker bort etter 100 år.

Bestemmelsen i adopsjonsloven § 11 gjelder bare norske adopsjoner der både adoptivforeldrene og de opprinnelige foreldrene er bosatt i Norge. Ved adopsjon fra utlandet, avgjør lovgivningen i barnets opprinnelsesland om barnets og foreldrenes identitet skal eller kan holdes ukjent.

Begrensningen i adopsjonsloven § 11 gjelder bare partenes *identitet*, det vil si opplysninger som gjør det mulig å identifisere dem. Bestemmelsen er ikke til hinder for at adopsjonssøkerne får andre opplysninger om de opprinnelige foreldrene, for eksempel om deres alder eller sosiale og helsemessige forhold. Disse opplysningene vil kunne si noe om barnets helsemessige bakgrunn og dermed være relevante for adoptivforeldrene. På tilsvarende måte kan de opprinnelige foreldrene få generell informasjon om adoptivforeldrene, for eksempel om deres utdanning og kvalifikasjoner. Innsynsretten i sakens øvrige dokumenter gjelder også den adopterte, se neste punkt om barnets innsynsrett etter adopsjonsloven § 12. Adoptivbarnets rett til innsyn i andre opplysninger enn de opprinnelige foreldres identitet, blir i så fall fullt ut regulert av forvaltningsloven §§ 18 til 19 når barnet har fylt 18 år.

20.2.3 Adopsjonsloven § 12

Adoptivbarnets rett til opplysninger faller i to deler; adoptivforeldrenes plikt til å fortelle barnet at det er adoptert, og adopsjonsmyndighetenes plikt til på forespørsel å opplyse adopterte over 18 år hvem de opprinnelige foreldrene er. Begge deler er regulert av adopsjonsloven § 12 og gjelder alle typer nasjonal og internasjonal adopsjon. Bestemmelsen lyder:

«Adoptivforeldre skal så snart som tilrådelig fortelle adoptivbarnet at det er adoptert.

Fra barnet er 18 år har det krav på å få opplyst fra departementet hvem de opprinnelige foreldre er.»

Departementet har i forarbeidene til bestemmelsen forutsatt at foreldrenes orientering til barnet om at det er adoptert, skjer på et så tidlig tidspunkt at barnet ikke kommer i en situasjon hvor barnet får vite om adopsjonen av andre enn foreldrene (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 17). Adoptivforeldrene har dermed en aktiv informasjonsplikt, og de skal ikke vente med å snakke med barnet om adopsjonen til barnet spør.

Adoptivbarnet har ved fylte 18 år krav på å få opplyst «hvem de opprinnelige foreldrene er» etter adopsjonsloven § 12 andre ledd. Denne retten til informasjon gjelder ubetinget og kan ikke fravikes. I praksis innebærer det at adoptivbarnet får opplyst de opprinnelige foreldrenes navn og bopel. Som part har adoptivbarn som har fylt 15 år innsynsrett også i andre taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 1. Nærmere opplysninger om helse- og personlige forhold kan eventuelt avskjæres med hjemmel i forvaltningsloven §§ 18–19.

Barn som er adoptert fra utlandet, har samme rett til å få opplysninger om sine opprinnelige foreldre som norskadopterte. En forutsetning for innsyn er imidlertid at barnets opprinnelsesland har gitt opplysningene til Norge. Opplysningene om barnet som ikke ble overlevert til norske adopsjonsmyndigheter i forbindelse med adopsjonen, kan ikke adoptivbarnet kreve etter adopsjonsloven § 12 andre ledd. I slike tilfeller må adoptivbarnet eventuelt henvende seg til opprinnelseslandet og forsøke å få tak i opplysninger der. Dersom opprinnelseslandet har gitt norske myndigheter opplysninger, kommer imidlertid norsk rett til anvendelse fullt ut, uansett hvilke restriksjoner som måtte gjelde i opprinnelseslandet.

Det er departementet som har plikt til å opplyse om hvem de opprinnelige foreldrene er, men oppgaven er i forskrift 30. november 1999 delegert til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), og til fylkesmannen for så vidt gjelder adopsjonsbevillinger gitt av fylkesmannen før 1. desember 1999.

I adopsjonslovens forarbeider understreker departementet at fylkesmannen eller departementet ikke har plikt til å søke å framskaffe opplysninger om de opprinnelige foreldrene dersom opplysningene ikke finnes på adopsjonstidspunktet.

For en nærmere omtale av forholdet mellom adopsjonsloven § 12 andre ledd og fvl. §§ 18 – 19, se utredningen punkt 21.2.4 (s. 292).

20.3 Internasjonale forpliktelser

Utvalget gjør rede for internasjonale forpliktelser i utredningens punkt 21.2.5 og redegjørelsen nedenfor bygger på denne framstillingen.

Barns rett til å kjenne sitt opphav er fastslått i FNs barnekonvensjon artikkel 7:

- «1. Barnet skal registreres umiddelbart etter fødselen og skal fra fødselen ha rett til et navn, rett til å erverve et statsborgerskap, og, så langt det er mulig, rett til å kjenne sine foreldre og få omsorg fra dem.
2. Partene skal sikre gjennomføringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale instrumenter på dette området, særlig når barnet ellers ville blitt statsløs.»

Artikkel 7 gir barnet flere rettigheter, og barnets rett til å kjenne sine foreldre er regulert sammen med barnets rett til å få omsorg fra sine foreldre. For begge situasjoners del har konvensjonsteksten reservasjonen «så langt det er mulig» i formuleringen.

Adoptivbarnets rett til innsyn i egen adopsjonssak er direkte regulert i Haagkonvensjonen. I artikkel 30 heter det:

- «1) Vedkommende myndigheter i en kontraherende stat skal sørge for at det blir tatt vare på opplysninger de har om barnets opprinnelse, spesielt opplysninger vedrørende hans eller hennes foreldres identitet og helseopplysninger.
- 2) De skal sørge for at barnet eller hans eller hennes representant under egnet veiledning har tilgang til slik informasjon i den utstrekning lovgivningen i nevnte stat tillater dette.»

Barnets rett til innsyn i adopsjonssaken vurderes som en av en rekke etterfølgende forpliktelser som påhviler medlemslandene etter at adopsjonen er gjennomført.

Det er opprinnelseslandets lovgivning som regulerer hvilke opplysninger som gis til mottakerlandet om opprinnelige foreldre. Det er ikke et krav etter konvensjonen at opprinnelige foreldres identitet inngår i opprinnelseslandets rapport om barnet. Tvert imot gir artikkel 16 nr. 2 uttrykk for

en bekymring for at taushetsbelagte opplysninger kunne bli kjent gjennom adopsjon. Det kan være mange grunner til at foreldrenes identitet ikke bør bli avdekket, for eksempel kan det være en fare for barnets opprinnelige mor dersom svangerskapet blir kjent. Ved utformingen av Haagkonvensjonen ble det argumentert for at dersom en ikke tok tilstrekkelig hensyn til foreldrenes rett på konfidensialitet, kunne det føre til at adopsjon ikke ble et realistisk alternativ for foreldre i en del land. Det er et visst spenningsforhold mellom Haagkonvensjonen som i noen grad åpner for å holde de opprinnelige foreldrenes identitet skjult overfor adoptivbarna, og Barnekonvensjonen – slik den er tolket av Barnekomiteen – som i større grad er skeptisk til å hemmeligholde denne informasjonen.

Europarådskonvensjonen artikkel 22 regulerer tilgang til og utlevering av opplysninger i adopsjonssaken. Artikkel 22 nr. 3 regulerer adoptivbarns rett til å kjenne sitt opphav:

«Det adopterte barnet skal ha tilgang til kompetent myndighets opplysninger om dets opprinnelse. Når dets opprinnelige foreldre har rett til å holde sin identitet skjult, skal det, i den utstrekning loven tillater det, være opp til kompetent myndighet å avgjøre om den skal sette denne rett til side og utlevere identifiserende opplysninger, og det skal da tas hensyn til omstendighetene og til barnets og de opprinnelige foreldrenes respektive rettigheter. Et adoptert barn som ikke har nådd myndighetsalder, kan få hensiktsmessig veiledning.»

Bestemmelsen synliggjør at retten til å kjenne sitt opphav må balanseres opp mot foreldrenes rett til å forbli anonyme. Vurderingen av hvilket hensyn som skal veie tyngst, må ifølge Europarådskonvensjonen ligge til en kompetent myndighet. I en dom fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 13. februar 2003, *Odièvre mot Frankrike*, kom Storkammeret til at den franske ordningen med anonym adopsjon ikke var i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 og retten til privatliv (dissens 10–7).

20.4 Hvilket organ skal ha ansvaret for henvendelser om innsyn

20.4.1 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget peker på at ansvaret for adopsjonssaker over tid har endret seg og at det i dag er flere ulike organer som har adopsjonssaker i sine arki-

ver. Slik sett er det mest hensiktsmessig at innsynsretten forvaltes av det organ som har fattet vedtaket i saken. Samtidig ser utvalget fordelene med å la én instans behandle alle forespørsler om innsyn. Utvalget peker på at det vil forenkle arbeidet med å utarbeide gode rutiner knyttet til oppfølging av adopterte som søker sitt opphav. I tillegg vil det gjøre det enklere for den adopterte å vite hvor han eller hun skal henvende seg med forespørsel om innsyn. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor en mellømløsning. Adopsjonslovutvalget mener at én instans bør ha det overordnede ansvaret for innsynssaker, både når det gjelder å ta imot henvendelser, men også for å utarbeide gode rutiner for å ivareta adopterte som ber om innsyn. Denne instansen kan eventuelt delegere selve forvaltningen av innsynssakene til andre.

Utvalget mener at det overordnede ansvaret for innsynssaker bør legges til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). At direktoratet er én separat, overordnet enhet vil være en fordel ved utarbeidelsen av rutiner og praksis ved forespørsel om innsyn. Et annet moment som taler for at Bufdir skal ha det overordnede ansvaret for innsynssaker, er Bufdirs nåværende ansvar for adopsjonsregisteret, det vil si registeret over alle adopterte fra 1917 og fram til i dag. Utvalget foreslår at Bufdirs overordnede ansvar vedrørende innsynsbegjæring og adopsjonsarkivene lovfestes. Hvordan Bufdir praktisk vil løse oppgaven, er opp til direktoratet selv. Dersom Bufdir ønsker å delegere ansvaret for selve forvaltningen av innsynssakene, mener utvalget at Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) region er den mest relevante instansen å delegere til. Bufetat region og Bufdir vil ha bedre forutsetninger for å ivareta innsynssaker enn fylkesmennene siden de oftere får spørsmål om innsyn i adopsjonssaker, samtidig som de har kunnskap om adopsjon, adopsjonsregler og dagens adopsjonsbilde.

20.4.2 Høringsinstansenes syn

Bufdir støtter i utgangspunktet forslaget om at forespørsler om innsyn i adopsjonssaker rettes til Bufdir, men mener regelen etter utkastet er for absolutt. Henvendelser om innsyn bør også kunne rettes til den instansen som i sin tid innvilget adopsjonen og som har dokumentene i saken. *Bufdir* foreslår derfor at direktoratet får hjemmel til å delegere oppgaven med å gi innsyn til andre offentlige organer. *Verdens Barn* støtter forslaget, men forutsetter at Bufdir får tilført nødvendige ressurser. Øvrige høringsinstanser har ikke uttalt seg til dette.

20.4.3 Departementets vurderinger og forslag

Utvalget foreslår at innsynsretten forvaltes av én instans. I drøftelsen peker imidlertid utvalget på at det kan være mest hensiktsmessig at innsynsretten forvaltes av det organ som har fattet vedtak i saken, fordi det i dag er flere ulike organer som har adopsjonsdokumenter og adopsjonsvedtak i sine arkiver. I sin høringsuttalelse viser *Bufdir* til at henvendelser om innsyn også bør kunne rettes til den instansen som i sin tid innvilget adopsjonen og som har dokumentene i saken.

Det følger av forslaget til ny § 39, jf. § 3, at det er adopsjonsmyndigheten (departementet) som skal ha ansvar for å opplyse et adoptivbarn om hvem de opprinnelige foreldrene er. Departementet forutsetter at denne myndigheten vil bli delegert. Etter departementets syn kan det være mest hensiktsmessig at myndigheten legges til de instanser som behandler henvendelser om innsyn i dag. Disse organene vil også få ansvar for å gi nødvendig veiledning til adoptivbarn som ber om å få opplyst hvem de opprinnelige foreldrene er. Hva som ligger i «nødvendig veiledning» må vurderes konkret ut fra sakens dokumenter og adoptivbarnet, se omtale nedenfor.

Departementet legger til grunn at *Bufdir* skal ha et overordnet ansvar for innsynssaker, deriblant å utarbeide gode rutiner og praksis ved forespørsler om innsyn. *Bufdir* skal fortsatt ha ansvar for det sentrale adopsjonsregisteret.

Departementet viser til lovutkastet § 39 første ledd.

20.5 Aldersgrense for innsynsretten til den adopterte

20.5.1 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget viser til at dagens aldersgrense på 18 år for innsyn i foreldrenes identitet er en høy aldersgrense sammenlignet med andre typer innsynskrav, jf. for eksempel forvaltningsloven § 18 første ledd siste punktum om at barn under 15 år som er parter, ikke skal gjøres kjent med opplysninger underlagt taushetsplikt. Identiteten til egne opprinnelige foreldre står i en særstilling siden kunnskap om disse er nært knyttet til barnas egen personlighetsutvikling. Utvalget foreslår at adoptivbarn skal ha krav på innsyn i egen adopsjonssak, inkludert foreldrenes identitet, fra de er 15 år. Utvalget viser til at annet regelverk legger opp til at barn som er fylt 15 år er i stand til å bære opplysninger av høyst personlig karakter, som for

eksempel opplysninger i egen barnevernssak. En 15-årsregel vil dermed skape symmetri i regelverket om innsyn. Utvalget understreker at utvalgets forslag om å innføre et rutinemessig informasjonsbrev til adoptivbarn, knytter seg til tidspunktet for når adoptivbarnet fyller 18 år, se punkt 20.9 i dette kapittelet. Før barnet når myndighetsalder, har dermed adopsjonsmyndighetene kun en plikt til å opplyse om opprinnelige foreldres identitet etter henvendelse.

Når det gjelder hvilke opplysninger adoptivbarnet skal få kjennskap til, mener utvalget at loven ikke bør inneholde særbestemmelser ut over de som følger av forvaltningsloven. Utvalget har særlig lagt vekt på at innsynsretten begrenses av forvaltningslovens bestemmelser, for eksempel forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav a) og b). Utvalget understreker at dersom en mindreårig søker innsyn i egne adopsjonspapirer, bør nok denne bestemmelsen få oftere anvendelse enn ellers.

Utvalget mener at retten til innsyn også må gjelde barn som er adoptert fra utlandet. Utvalget peker imidlertid på at deres innsynsrett vil avhenge av hvilke opplysninger norske adopsjonsmyndigheter faktisk har mottatt fra barnets opprinnelsesland. Adopsjonsmyndighetene har ikke en plikt til å søke å skaffe fram opplysninger om de opprinnelige foreldrene.

20.5.2 Høringsinstansenes syn

Adopterte – Foreningen for adopterte i Norge uttaler at av alle henvendelsene som foreningen får, er henvendelser om rett til opplysninger i klart flertall. *Adopterte* mener at i tillegg til skriftlig informasjon om retten til innsyn etter adopsjonsloven og forvaltningsloven, må informasjonen også gjelde helseopplysninger, for eksempel om sykdommer i familien.

Voksne for Barn og *Barneombudet* er positive til at adopterte får rett til å få vite identiteten til de biologiske foreldrene fra de er 15 år. Også *Kirkerådet* og *Redd Barna* støtter at grensen endres til 15 år.

Bufdir støtter ikke forslaget om at adoptivbarn skal ha et ubetinget rett på opplysninger om biologiske foreldres identitet fra de er 15 år. *Bufdir* peker på at selv om adopterte over 15 år er parter i adopsjonssaken, åpner forvaltningsloven for at enkelte opplysninger kan holdes tilbake ut fra sitt innhold og etter en konkret vurdering. *Bufdir* mener det er uheldig om mindreårige over 15 år ikke kan nektes innsyn i identiteten, mens andre opplysninger kan holdes tilbake etter forvaltningslovens generelle regler. Etter *Bufdirs*

mening vil det også være slik at andre opplysninger i saken vil kunne være viktigere for barnets identitetsutvikling enn kun opprinnelige foreldres identitet. Det vil gi liten sammenheng i regelverket om opplysninger om foreldrene må gis selv om andre opplysninger i saken etter en konkret vurdering besluttes holdt tilbake. Det vil kunne føre til at den mindreårige vil lete etter og finne informasjon om opprinnelige foreldre andre steder, for eksempel på sosiale medier. Etter *Bufdirs* syn bør mindreåriges krav på innsyn i egen adopsjonssak fortsatt reguleres etter forvaltningslovens regler, også opplysninger om foreldrenes identitet. En slik løsning vil være best egnet til å ivareta både barnets behov for opplysninger om eget opphav og barnets beste totalt sett. Dersom retten til å få opplyst identiteten til biologiske foreldre senkes til 15 år, vil det etter *Bufdirs* syn være avgjørende å ha klare retningslinjer for hvordan den mindreårige skal veiledes på forsvarlig måte.

InorAdopt og *Verdens Barn* støtter ikke forslaget om at barn fra fylte 15 år skal få rett til opplysninger om identiteten til biologiske foreldre. De viser til at det kan finnes opplysninger i adopsjonsdokumentene som det kan være en fordel å være mer moden før en får vite om.

Faglig utvalg for adopsjoner støtter heller ikke forslaget. Faglig utvalg uttaler at 15-årsalderen ofte er preget av pubertetsopprør og identitetsproblematikk og identitetsutvikling, og ikke sjelden med til dels store generasjonskonflikter. Det vil i gitte tilfeller kunne være svært uheldig for ungdommens løsning av konflikter og vedkommentenes videre utvikling, om han eller hun midt i ungdomskrisen fikk «tilgang» til sine biologiske foreldre. Det kan så å si komplisere for mye, for tidlig. Faglig utvalg ser ikke gode argumenter for forslaget om å flytte innsynet til 15 år.

20.5.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har kommet til at de beste grunner taler for at adopterte fra fylte 15 år har krav på å få vite opprinnelige foreldres identitet. Initiativet til å få slik kunnskap må komme fra den adopterte.

Departementet er enig med adopsjonslovutvalget i at kunnskap om opprinnelige foreldre kan være viktig for barnets personlighetsutvikling. Men det kan samtidig være en type kunnskap som kan være vanskelig å håndtere uten en viss modenhet. Departementet vil imidlertid peke på at mindreårige adoptivbarn etter gjeldende rett har rett på innsyn i saksdokumentene etter forvaltningslovens alminnelige bestemmelser, slik at

adopterte barn som er 15 år kan gjøres kjent med taushetsbelagte opplysninger og også opplysninger som kan være både ubehagelige og opprørende. Det må også understrekes at opplysninger til mindreårige om opprinnelige foreldres identitet, skal gis med nødvendig veiledning fra myndighetene, se nedenfor. Dagens aldersgrense er også høy sammenlignet med andre områder hvor det kan kreves innsyn i opplysninger, som etter barnevernloven hvor aldersgrensen er 15 år. Det vises til lovutkastet § 39 første ledd.

20.6 Behandlingen av saker om innsyn

20.6.1 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget peker på at å få opplysninger om hvem de opprinnelige foreldrene er, og innsyn i andre deler av adopsjonssaken, kan være en svært følsom sak for adoptivbarnet. Adopsjonsmyndighetene må ta seg tid til adoptivbarnet, og gi han eller henne den tid vedkommende trenger. Dersom saken gjelder en nasjonal adopsjon, skal de opprinnelige foreldrene varsles, og også de må få tid på seg til å ta stilling til om de vil ha kontakt med barnet.

Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste at hvis aldersgrensen for å få vite de opprinnelige foreldrenes identitet senkes til 15 år, skal den adopterte få opplysningene under nødvendig veiledning. Hva som ligger i «nødvendig veiledning» må vurderes konkret ut fra sakens dokumenter og adoptivbarnet. I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig å skrive et informativt følgebrev. I andre tilfeller er det nødvendig å gå gjennom dokumentene sammen med den adopterte. Utvalget mener at saksbehandlingen ved innsyn i internasjonale adopsjonssaker langt på vei bør likestilles med den som gjelder ved nasjonal adopsjon. Adopsjonsmyndighetene bør tilby den adopterte et møte, og oversettelse av dokumentene før disse overleveres, slik at innsynsretten gjøres reell.

20.6.2 Høringsinstansenes syn

Bufdir mener det er viktig å klargjøre hva som menes med «nødvendig veiledning», dersom det blir vedtatt en slik bestemmelse som utvalget foreslår. Når adopsjonsmyndighetene mottar innsynskravet, vil de ikke ha noen kjennskap til barnet eller barnets livssituasjon. De vil heller ikke kunne følge barnet opp etter at opplysningene er gitt. *Bufdir* ser det som viktig at det gis klare retningslinjer for hva som anses som nødvendig og

forsvarlig veiledning til mindreårige. Også adoptivforeldrenes rolle må vurderes.

Ingen av de øvrige høringsinstansene har uttalt seg til dette spørsmålet.

20.6.3 Departementets vurderinger og forslag

Det er viktig at innsynssakene blir behandlet grundig og med etiske refleksjoner av adopsjonsmyndighetene. Den adopterte bør få opplysningene om adopsjonen og sin bakgrunnshistorie på en forsvarlig måte som sikrer at vedkommende blir godt ivaretatt. Departementet er enig med adopsjonslovutvalget i at adoptivbarnet må få nødvendig veiledning når han eller hun får informasjon om identiteten til de opprinnelige foreldrene. Hva som ligger i «nødvendig veiledning» vil variere ut fra person og omstendighetene i den konkrete saken. Departementet vil vurdere om det er hensiktsmessig å utarbeide nærmere retningslinjer for hva som menes med at den adopterte skal få opplysningene under nødvendig veiledning. Departementet viser til lovutkastet § 39 første ledd.

20.7 Utvidet adgang for innsyn for etterkommere

20.7.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er det bare den adopterte selv som har krav på å få opplyst hvem de biologiske foreldrene er. Den adoptertes biologiske familie har ingen rettigheter til å få informasjon om den adopterte.

20.7.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget viser til at særlig to grupper kan ha en legitim interesse i å få opplysninger om adopsjonsaken: adoptivbarnets etterkommere og adoptivbarnets opprinnelig slekt. En opprinnelig mor som har frigitt barnet sitt til adopsjon, eller hennes etterkommere, ønsker kanskje å få kontakt med barnet, både for å bli kjent med det og for å undersøke om det har hatt en god oppvekst. Et adoptivbarns etterkommer ønsker kanskje opplysninger om sin opprinnelige familie for å få vite mer om sin bakgrunn og identitet og bli kjent med adoptivbarnets opprinnelige slekt.

Utvalget uttrykker forståelse for at andre enn den som er adoptert, ønsker kunnskap om og

kjennskap til opprinnelig slekt. Utvalget lander likevel på at hensynet til den adopterte må være avgjørende, og at det bør ligge i den adoptertes hender om han eller hun ønsker kontakt med opprinnelig slekt eller ikke. Etter utvalgets mening gjør ikke dette hensynet seg like sterkt gjeldende etter den adoptertes død. Da kan kunnskap om biologisk opphav være viktig for den adoptertes etterkommere. Utvalget foreslår derfor at dersom den adopterte er død, kan adoptivbarnets etterkommere få innsyn i hvem de opprinnelige foreldrene til adoptivbarnet er. Denne regelen vil være et unntak fra taushetsplikten og en særregulering i forhold til forvaltningsloven § 18. Adgangen bør bare gjelde opplysninger om identiteten til de opprinnelige foreldrene, og ikke hele adopsjonssaken. Utvalget mener at adgang til innsyn i identiteten ikke bør utvides til å gjelde for den adoptertes opprinnelige familie eller slekt.

Et annet innsynsspørsmål er knyttet til tidsutløpet av taushetsplikten. Etter forvaltningsloven § 13 c tredje ledd siste punktum faller taushetsplikten bort etter 60 år med mindre annet er bestemt. For barneverns- og adopsjonssaker fastsetter forvaltningslovforskriften (15. desember 2006 nr. 1456) at taushetsplikten først faller bort etter 100 år. Særreguleringen er begrunnet ut fra at denne typen informasjon anses som svært sensitiv. Bortfallet av taushetsplikten gjelder overfor alle, men kanskje særlig vil familie av den adopterte eller av de opprinnelige foreldrene være interessert i denne typen informasjon.

Utvalget viser til at adopsjonssaker kan inneholde opplysninger av svært følsom karakter om de involverte personene. Settes tidsbegrensningen til 60 år, vil mange av de involverte kunne være i live. En sentral side ved taushetspliktsreglene er at den som opplysningene selv gjelder, skal kunne råde over disse gjennom å samtykke til bortfall av taushetsplikt. Adoptivbarnet har tilgang på opplysninger ved å være part, og utvalget foreslår også å gi adoptivbarnets etterkommere rett til kunnskap om de opprinnelige foreldrenes identitet. På denne bakgrunn mener utvalget at de sentrale aktørene har tilstrekkelig tilgang på informasjon. Saken kan stille seg annerledes dersom alle de involverte primærpersonene er døde. Utvalget oppfordrer Justis- og beredskapsdepartementet til å vurdere en endring av forvaltningslovforskriften § 10 ved å innføre en kortere tidsfrist hvor de involverte primærpersonene er gått bort. Adopsjonslovutvalget behandler dette spørsmålet i NOU 2014: 9 punkt 21.3.5.

20.7.3 Høringsinstansenes syn

Bufdir, *InorAdopt*, *Kirkerådet* og *Verdens Barn* støtter forslaget om at dersom den adopterte er død, skal etterkommere i rett nedstigende linje kunne få opplyst hvem de opprinnelige foreldrene til adoptivbarnet er. Også *Justis- og beredskapsdepartementet* er enig i dette, men peker på at dette i mange tilfeller vil gi lite opplysning om opprinnelig slekt. Det bør vurderes om etterkommerne også kan få tilgang til informasjon som foreligger om for eksempel den adoptertes opprinnelige besteforeldre, tanter og onkler. *Foreningen Adopterte* mener at rett til opplysninger også bør gjelde der den adopterte lever, men av helsemessige eller psykososiale årsaker ikke selv er i stand til å innhente opplysninger.

Ingen høringsinstanser har gått mot dette forslaget.

Når det gjelder forslaget om å endre forvaltningsforskriften § 10 og innføre en kortere tidsfrist enn 100 år for bortfall av taushetsplikten, kommenteres dette av *Justis- og beredskapsdepartementet*. Det antas at det med «involverte primærpersoner» tenkes på den adopterte, adoptivforeldre og biologiske foreldre. *Justis- og beredskapsdepartementet* peker på at det kan være vanskelig å praktisere en slik regel. Dette gjelder ikke minst hvis den adopterte dør ung. Spørsmålet er om det da må settes i gang undersøkelser for å avklare hvilke andre primærpersoner som er i live eller ikke.

20.7.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med adopsjonslovutvalget og høringsinstansene i at dersom den adopterte er død, bør etterkommere i rett nedstigende linje kunne få opplyst navnet på de opprinnelige foreldrene til den adopterte. Departementet er også enig med utvalget i at opplysningene bør begrenses til navnet på foreldrene og ikke opplysninger om øvrig familie til den adopterte.

Når det gjelder forslaget om å innføre en kortere frist enn 100 år for bortfall av taushetsplikt, er departementet enig med *Justis- og beredskapsdepartementet* i at dette kan medføre praktiske utfordringer som i tilfelle vil kreve nærmere utredning. Departementet har derfor valgt ikke å gå videre med forslaget.

Departementet viser til lovutkastet § 39 tredje ledd.

20.8 Varsel til den adopterte ved ønske fra opprinnelig familie om kontakt

20.8.1 Gjeldende praksis

Etter gjeldende praksis blir ikke den adopterte informert dersom opprinnelig slekt oppsøker adopsjonsmyndighetene med ønske om kontakt med den adopterte. Den adopterte vil kun få slike opplysninger dersom han eller hun etter fylte 18 år tar kontakt for å få innsyn i saken sin.

20.8.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget mener en må skille mellom å informere den adopterte om at noen fra den opprinnelige familien har tatt kontakt, og å formidle kontakt. Utvalget mener at det fortsatt bør være den adopterte selv som må ta stilling til om han eller hun ønsker mer informasjon om biologisk opphav og eventuelt tidspunkt for dette. En generell adgang til å videreformidle henvendelser fra biologisk familie vil kunne oppleves som vanskelig for mange adopterte. Utvalget mener at det ikke bør åpnes for en skjønsmessig adgang til videreformidling. Utvalget mener imidlertid at adopsjonsmyndighetene bør kunne sende et varsel til adopterte som er fylt 18 år, dersom noen i nær, opprinnelig familie (søsken eller foreldre) oppsøker adopsjonsmyndighetene med ønske om å få kontakt med den adopterte. Utvalget behandler problemstillingen i NOU 2014: 9 punkt 21.3.6, (s. 299).

20.8.3 Høringsinstansenes syn

Bufdir støtter ikke at henvendelser fra nær familie ubetinget skal forelegges den adopterte hvis ikke den adopterte har gitt positivt uttrykk for at han eller hun ønsker å motta slike henvendelser. En slik ordning vil etter *Bufdirs* syn først og fremst ivareta familien til den adopterte og ikke hensynet til den adopterte. Dersom den adopterte selv har bedt om innsyn i adopsjonssaken, vil slike henvendelser bli videresendt dersom ikke den adopterte har reservert seg. Den adopterte må uansett ha anledning til å reservere seg mot å få slike henvendelser sendt til seg.

InorAdopt og *Verdens Barn* er støtter adopsjonslovutvalgets forslag, men understreker at informasjonen må gis på en måte som ikke oppleves som press og at det må gjøres klart at den adopterte kan velge å forbli anonym for sin opprinnelige familie. Øvrige høringsinstanser har ikke uttalt seg om dette.

20.8.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet vil understreke at retten til innsyn i adopsjonssaken utelukkende er begrunnet i hensynet til den adoptertes mulighet til å søke sine røtter – dersom det er ønsket og når det er ønsket. Dette gjelder selv om opprinnelig familie kan ha gode og aktverdige grunner til å ønske kontakt. Departementet mener det ikke bør være en generell adgang til å videreformidle selve henvendelsen fra nær, opprinnelig familie. Dette kan oppleves som vanskelig og også komme på tidspunkter der adoptivbarnet ikke er forberedt på å gå inn i en prosess med etablering av ny kontakt.

Selv om adopsjonsmyndighetene ikke skal videreformidle henvendelser fra nær, opprinnelig familie, bør det imidlertid kunne varsles om at det er kommet slike henvendelser etter at den adopterte er fylt 18 år. Den adopterte kan da selv ta stilling til om vedkommende ønsker kontakt, og om vedkommende ønsker å lese henvendelsen som ligger på saken. Varselet fra adopsjonsmyndighetene må formuleres på en skånsom måte, og det må være tydelig at det er opp til den adopterte selv både om han eller hun ønsker å undersøke saken nærmere hos adopsjonsmyndighetene, og eventuelt om han eller hun ønsker kontakt. Det må bli gjort klart at den adopterte kan velge å forbli anonym for sin opprinnelige familie.

20.9 Informasjonsskriv til adoptivbarnet når det fyller 18 år

20.9.1 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår at adoptivbarnet etter fylte 18 år får et informasjonsskriv om rett til innsyn i adopsjonssaken. Den primære hensikten med et slikt informasjonsskriv er å gi den adopterte kunnskap om hvilke rettigheter han eller hun har til innsyn i saken.

Utvalget peker på at et informasjonsskriv vil øke sannsynligheten for at adoptivforeldrene forteller adoptivbarnet om adopsjonen i ung alder. Utvalget foreslår videre at adoptivforeldrene skal informeres på adopsjonstidspunktet om praksis med å sende ut et informasjonsskriv når barnet er blitt myndig. Utvalget uttaler at plikten til å sende informasjonsskriv bør være knyttet til innføringen av den nye adopsjonsloven, se utvalgets lovutkast § 42 andre ledd og § 52 andre ledd.

20.9.2 Høringsinstansenes syn

Bufdir støtter ikke forslaget om at *Bufdir* fra adoptivbarnet er 18 år aktivt skal søke opp barnet og informere om dets rett til innsyn. *Bufdir* peker på at grunnen til at mange ikke ber om innsyn i saken sin, ikke nødvendigvis er at de ikke kjenner rettighetene sine eller ikke vet hvordan de skal gå fram for å få innsyn. Mange vil ønske å ha fokus på adoptivfamilien framfor å forholde seg til biologisk slekt. Det kan oppleves som invaderende at det kommer brev fra norske myndigheter som minner dem om at de er født inn i en annen slekt. *Bufdir* understreker at det er viktig med god informasjon til adopterte om at de kan kreve innsyn i adopsjonssaken. Men de mener at dette kan oppnås på andre måter enn ved direkte henvendelser, for eksempel ved å gjøre informasjon lett tilgjengelig på Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) nettsider.

Verdens Barn, *InorAdopt*, *Advokatforeningen* og *Kirkerådet* støtter forslaget om informasjonsskriv ved fylte 18 år. *InorAdopt* opplyser at de får henvendelser fra adopterte over 18 år som ønsker å finne ut mer om sitt opphav, men ikke vet hvordan de skal gå fram. *Kirkerådet* påpeker hvor viktig det er at adoptivbarnet omtrent fra første stund får vite at det er adoptert. *Kirkerådet* siterer følgende uttalelse fra tidligere barneombud Målfrid Grude Flekkøy til utkastet til gjeldende adopsjonslov: «barnet må få vite at det er adoptert så tidlig at det ikke kan huske når det hørte det første gang.» *Redd Barna* støtter under tvil forslaget om informasjonsskriv. Men de peker på at selv om adoptivforeldrene skal fortelle adoptivbarnet om adopsjonen, er det ikke alltid dette skjer. Det kan da bli svært belastende å få en slik informasjon når barnet er 18 år. *Redd Barna* mener det må legges inn faste rutiner for å minne foreldrene på forpliktelsen til å informere barnet. Myndighetene må også kontakte foreldrene i god tid før barnet er 18 år og forsikre seg om at barnet vet at det er adoptert. Et informasjonsskriv må ikke komme som et sjokk.

20.9.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet ser at det er motargumenter mot at alle adopterte skal få informasjon om adopsjonen når de er fylt 18 år. Selv om adopsjonsloven forutsetter at adoptivforeldrene tidlig forteller barnet at det er adoptert, vil ikke dette alltid være tilfellet. For noen adopterte kan et informasjonsskriv oppleves som ubehagelig. Også der den

adopterte vet at han eller hun er adoptert, ser departementet at adopsjonen for noen kan være et sårt og ømtålig tema som de ikke ønsker å bli minnet om. Etter departementets syn vil imidlertid disse hensynene kunne ivaretas ved at adoptivforeldrene informeres på adopsjonstidspunktet om praksis med å sende ut et informasjonsskriv når barnet er blitt myndig og at plikten til å sende informasjonsskriv gjelder for adopsjoner som er gitt etter ny adopsjonslov, slik utvalget har foreslått.

Departementet har kommet til at adopterte bør få et informasjonsskriv etter at de er myndige. Den primære hensikten med et informasjonsskriv er å gi den adopterte opplysning om retten til innsyn i saken. Et slikt informasjonsskriv vil også bidra til at barnets rett til å kjenne sitt opphav blir realisert.

Det må antas at skrivet vil bidra til at flere adoptivforeldrene vil være åpne overfor barnet om adopsjonen, noe som må anses å være en positiv virkning av forslaget. Departementet legger til grunn at de fleste adoptivforeldre vil snakke med barna om deres bakgrunn, både om etnisk, religiøs, kulturell og språklig bakgrunn. Dette er viktig for at barnet skal få nødvendig kunnskap om seg selv og sin identitet og et naturlig forhold til det å være adoptert. Det vil variere i hvor stor grad barnet interesserer seg for sin bakgrunn. Dette er noe foreldrene må respektere.

Informasjonsskrivet må utformes nennsomt. Det kan tenkes at skrivet bør formuleres på ulike måter avhengig av adopsjonstypen. Ved noen former for adopsjon, for eksempel stebarnsadopsjon, vil de fleste barna kjenne sitt opphav. Men det vil ikke alltid være slik. For de adoptivbarna som ikke kjenner historien sin, er det viktig å få informasjon om hvilke rettigheter de har.

Det vises til lovutkastet § 39 andre ledd.

20.10 Adoptivbarnets rett til opplysninger fra adoptivforeldrene

20.10.1 Gjeldende rett

Etter § 12 første ledd i adopsjonsloven skal adoptivforeldrene så snart som det er tilrådelig, fortelle adoptivbarnet at det er adoptert.

20.10.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre dagens bestemmelse, men utvide den til også å omfatte en lovfestet rett for adoptivbarn til å få kunnskap om sin etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Utvalget legger til grunn at adoptivforeldre flest snakker med barnet om hans eller hennes bakgrunn dersom barnet ønsker det. Men utvalget mener likevel en bestemmelse om dette vil gi et godt signal om hvor viktig informasjonen kan være for barnet.

20.10.3 Høringsinstansenes syn

Redd Barna, Advokatforeningen og Kirkerådet støtter forslaget om å utvide retten til opplysninger. Øvrige høringsinstanser har ikke hatt kommentarer.

20.10.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener det er viktig at adopsjonen blir en naturlig del av adoptivbarnets identitet og at adoptivforeldrene snakker med barnet om adopsjonen så tidlig som mulig. Informasjon om barnets bakgrunn er viktig for at barnet skal få nødvendig kunnskap om seg selv og et naturlig forhold til det å være adoptert. Det vil være ulikt hvor mye barnet interesserer seg for sin bakgrunn. Dette er noe som foreldrene må respektere. Departementet viser til lovutkastet § 38.

21 Domstolsbehandling og domstolskontroll

21.1 Innledning

I dette kapittelet ser departementet nærmere på enkelte problemstillinger som kan oppstå ved domstolsbehandling av adopsjonssaker. Gjeldende regelverk foreslås i det vesentlige videreført, men med enkelte justeringer. Det foreslås å lovfeste at adopsjonsvedtakene skal ha utvidet rettskraft og bli bindende for andre enn partene i adopsjonssaken. Ved eventuell domstolsprøving, skal den som reiser sak om gyldigheten av et adopsjonsvedtak, varsle de som var parter i adopsjonssaken, selv om søksmålet ikke er reist mot dem. Regelen om forbud mot prejudisiell prøving av et vedtak om adopsjon videreføres, det vil si at gyldigheten av et adopsjonsvedtak bare kan angripes ved søksmål som direkte gjelder gyldigheten av adopsjonen. Adopsjonslovutvalget behandlet disse spørsmålene i NOU 2014: 9, kapittel 22 (s. 301–306).

Utvalget vurderte om det bør innføres en tilsvarende prøvingsrett for domstolene i adopsjonsaker etter adopsjonsloven som i adopsjonssaker etter barnevernloven. Dette vil gi domstolene myndighet til å prøve «alle sider av saken» i adopsjonssaker i sin alminnelighet. Utvalget mente imidlertid at det ikke er behov for utvidet prøvingsmyndighet. Se NOU 2014: 9 punkt 22.2.1 og 22.3 (s. 301–303 og 305). Departementet støtter utvalgets vurderinger.

21.2 Forbud mot prejudisiell prøving

21.2.1 Gjeldende rett

Som hovedregel er det bare det rettsforholdet domsslutningen tar stilling til, som kan anses som rettskraftig avgjort som følge av dommen. Tilsvarende gjelder for vedtak som treffes av forvaltningen. Det hender imidlertid at domstolene tar et spørsmål opp til *prejudisiell prøving*. Prejudisiell prøving innebærer at domstolene først må ta stilling til et annet rettsforhold enn det tvisten egentlig gjelder for å komme fram til et resultat. Et typeutfelle vil være at domstolene i en arvetvist må ta

stilling til om en adopsjon er gyldig for å avgjøre hvem som tar arv etter avdøde.

Prejudisiell prøving av adopsjonsvedtak er imidlertid avskåret ved adopsjonsloven § 10 som slår fast at spørsmålet om gyldigheten av en adopsjonsbevilling «ikke kan tas opp til prejudisiell prøving i en sak som gjelder et annet spørsmål». Regelen innebærer at gyldigheten av et adopsjonsvedtak bare kan angripes ved søksmål som direkte gjelder gyldigheten av adopsjonen.

Regelen mot prejudisielle avgjørelser gjelder direkte for vedtak om nasjonale adopsjoner. Det antas imidlertid at regelen også må omfatte utenlandske adopsjonsavgjørelser som gjelder her i landet eller som er anerkjent her.¹ Dersom gyldigheten av en utenlandsk adopsjonsavgjørelse blir angrepet, vil det være naturlig for domstolen eller forvaltningsorganet å be adopsjonsmyndighetene vurdere den utenlandske avgjørelsen etter adopsjonsloven § 19 første og tredje ledd.

21.2.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget mener at forbudet mot prejudisiell prøving bør føres videre i den nye adopsjonsloven. Utvalget viser til synspunktene som lå til grunn for innføringen av § 10 i någjeldende adopsjonslov, og slutter seg til disse (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 16). Videre uttaler utvalget at de enige med Hognestad og Steenberg i at forbudet mot prejudisiell prøving også gjelder ved adopsjon fra utlandet, og de foreslår derfor at bestemmelsen formuleres slik at den også omfatter internasjonale adopsjoner.

21.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig i utvalgets begrunnelse og forslag om at forbudet mot prejudisiell prøving føres videre i den nye adopsjonsloven, men formuleres slik at det blir klart at den også omfatter internasjonale adopsjoner. Det vises til lovutkastet § 28.

¹ Hognestad og Steenberg (2000) s. 211.

21.3 Søksmål i tredjepartsforhold

21.3.1 Gjeldende rett

Mange av forvaltningens avgjørelser berører flere enn den som avgjørelsen direkte retter seg mot. I en adopsjonssak kan spørsmålet om et adopsjonsvedtak er gyldig eller ikke blant annet få betydning for spørsmål om arverett og odelsrett. I en sak om odelsrett kan for eksempel en part hevde at et adoptivbarn må settes ut av betraktning fordi adopsjonen er ugyldig.

Hvorvidt en tredjeperson som enkeltvedtaket ikke retter seg direkte mot, kan reise søksmål om gyldigheten av vedtaket, var etter den tidligere tvistemålsloven § 54 avhengig av om vedkommende hadde «rettslig interesse» av at det ble fastsatt ved dom at et rettsforhold eller en rettighet var til eller ikke. I følge Eckhoff/Smith (2014) må «rettslig klageinteresse» i forvaltningsloven § 28 forstås på omtrent tilsvarende måte som rettslig interesse. Klageadgangen må i alle fall ikke være snevrere enn adgangen til domstolskontroll. Den som har rettslig klageinteresse i en forvaltnings-sak, vil dermed som hovedregel også kunne bringe forvaltningsvedtaket inn for domstolene.

Twisteloven inneholder ikke et uttrykkelig krav om rettslig interesse, men gir generelle regler om hva det kan reises sak om og hvem som har søksmålsinteresse.² Etter tvisteloven³ kan et søksmål anlegges når det er «et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte».

Twisteloven § 1-5 slår fast at søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak skal reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen. Søksmål om gyldigheten av et forvaltningsvedtak kan dermed ikke reises mot den private part alene.

Et annet spørsmål er om en tredjeperson som har et reelt behov for å få kravet sitt avgjort, skal saksøke både den eller de private parter i vedtaket og det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Spørsmålet kan ikke besvares generelt, ut over at søksmålet i alle fall må rettes mot den eller de parter som må gjøres til saksøkt for at en dom i saksøkers favør skal få reelle virkninger for ham eller henne.⁴ Dersom både det offentlige og den private part må saksøkes, står vi overfor spørsmålet om *tvungent prosessfellesskap* på saksøktes side.

Spørsmålet om tredjepartsforhold ved søksmål ble ikke løst i tvistemålsloven. Tvistemålsutvalget foreslo at tvisteloven skulle ha en regel om

tvungent prosessfellesskap i saker der tvisten gjelder om et forvaltningsvedtak er gyldig. Tvistemålsutvalget foreslo i NOU 2001: 31 å innføre tvungent prosessfellesskap «dersom saksøkerne bestrider gyldigheten av forvaltningsvedtak som innebærer rettigheter for en annen, og saksøkerens interesse i kravet om ugyldighet nødvendigjør at vedkommende ikke skal kunne utøve denne rettigheten». Departementet fulgte ikke opp forslaget og forutsatte i proposisjonen at spørsmålet om hvem som må saksøkes, skal avgjøres etter den alminnelige regelen i tvisteloven § 1-3 andre ledd.

21.3.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget vurderte om det bør innføres en regel om tvungent prosessfellesskap i adopsjonssaker. Utvalget viser til at tvungent prosessfellesskap ikke er noen nødvendig konsekvens av utvidet rettskraft, men mange lover som har bestemmelser om utvidet rettskraft, har også regler om tvungent prosessfellesskap. Selv om det kan være fordeler med tvungent prosessfellesskap, peker utvalget på at en slik regulering nødvendigvis vil bli ganske omfangsrik og teknisk, og kan virke noe malplassert med tanke på hvor få adopsjonssaker som kommer for domstolene. I adopsjonssaker er det avgjørende at de personene som et adopsjonsvedtak retter seg mot, får vite at det foreligger en sak for domstolene som angår gyldigheten av adopsjonsvedtaket. Utvalget foreslår derfor en regel om at de personene som er parter i adopsjonsvedtaket, skal varsles dersom det reises sak om prøving av et adopsjonsvedtak. Da får de mulighet til å holde seg orientert og selv vurdere om de vil tre inn i saken. Utvalget foreslår at regelen inngår som et ledd i bestemmelsen som utvidet rettskraft og forbudet mot prejudisiell prøving.

21.3.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet slutter seg til utvalgets begrunnelse og forslag, og foreslår at ved domstolsprøving av et adopsjonsvedtak, skal den som reiser sak varsle de som var parter i adopsjonssaken. Det vises til lovutkastet § 28.

21.4 Utvidet rettskraft i adopsjonssaker

21.4.1 Gjeldende rett

I de aller fleste tilfeller har en dom kun bindende virkning for partene i saken. I prosesslovgivningen finnes det derimot en del særregler som gir

² Tvisteloven §§ 1-3 og 1-4.

³ Tvisteloven § 1-3.

⁴ Schei I (2013) s. 39.

en dom utvidet rettskraft. Dette gjelder blant annet en del saker om familierettslig og personrettslig status. Eksempelvis finner vi slike bestemmelser i ekteskapsloven om dom i ekteskapssak, i barneloven om dom i farskapssak og dom i slektsskapssak og i lov om forsvunne personer om dødsformodningsdom. Begrunnelsen for utvidet rettskraft er blant annet det offentliges interesse i sikkerhet og stabilitet når det gjelder borgernes familierettslige og personrettslige status.

Adopsjonsloven har ikke tilsvarende bestemmelse. For adopsjon har man bare forbud mot prejudisiell prøving.

21.4.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget peker på at de hensyn som ligger til grunn for forbudet mot prejudisiell prøving, langt på vei er de samme når det gjelder utvidet rettskraft.

Det er vanskelig å se noen grunn til å behandle en dom om en adopsjonsbevillings gyl-

dighet annerledes enn andre statusavgjørelser. Det er også antatt i juridisk teori at avgjørelser i adopsjonssaker har tilsvarende rettskraftvirkninger, selv om det ikke finnes uttrykkelige lovbestemmelser.⁵

Utvalget foreslår at adopsjonsloven uttrykkelig fastslår at avgjørelser om adopsjon har utvidet rettskraft. Dette skal også gjelde adopsjonsvedtak fattet av adopsjonsmyndighetene.

21.4.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig med utvalget og foreslår at adopsjonsloven uttrykkelig fastslår at et endelig adopsjonsvedtak eller en rettskraftig dom om gyldigheten av et adopsjonsvedtak, har utvidet rettskraft. Det vises til lovutkastet § 28.

⁵ Hov II (2010) s. 1275.

22 Lovfesting av bevis- og prognosekravet

22.1 Innledning

For at myndighetene skal kunne innvilge en søknad om adopsjon, krever adopsjonsloven at det «kan antas» at adopsjonen vil bli til barnets beste. Departementet vurderte i Prop. 171 L (2012–2013) om endringer i adopsjonsloven å lovfeste et skjerpet beviskrav. Departementet mente imidlertid at dette reiser flere problemstillinger og burde ses i en bred sammenheng. Departementet ønsket at spørsmålet om bevisbyrde i adopsjonsloven ble vurdert nærmere av lovutvalget som skulle foreta den fullstendige revisjonen av adopsjonsloven. Dette har adopsjonslovutvalget gjort.

Departementet er enig med adopsjonslovutvalget i at bevis- og prognosekravet i adopsjonssaker bør klargjøres i loven, og at kravet bør være høyere enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at begrepet «klart sannsynlig» er dekkende og presist.

For en mer utførlig gjennomgang av denne problemstillingen og adopsjonslovutvalgets vurderinger, vises det til NOU 2014: 9 kapittel 23 (s. 307–313). Redegjørelsen for gjeldende rett, internasjonale forpliktelser og andre nordiske lands rett nedenfor bygger på utvalgets fremstilling.

22.2 Gjeldende rett

22.2.1 Adopsjonsloven

Etter adopsjonsloven § 2 skal myndighetene bare gi adopsjonsbevilling dersom det «kan antas» at adopsjonen vil bli til barnets beste. Vilåret gjelder tilsvarende for søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet, se kapittel 6. Bestemmelsen er en videreføring av adopsjonsloven av 1917 som brukte formuleringen «der er grund til at tro» at adopsjonen er til gagn for barnet. Bestemmelsen er knapt kommentert i forarbeidene. Språklig sett skulle formuleringen tilsi at det er tilstrekkelig med en forhåpning om at adopsjon vil bli til beste for barnet, men juridisk teori

har lagt til grunn at adopsjon må være en klart bedre løsning for barnet enn andre alternativer.

22.2.2 Juridisk teori

I juridisk teori har beviskrav knyttet til adopsjonsloven i første rekke vært diskutert av Hognestad og Steenberg. Etter deres vurdering må bevisbedømmelsen og beviskravvurderingen som ligger til grunn for avgjørelser etter barnevernloven § 4-20 «langt på vei være retningsgivende for gagnsvurderingen etter adopsjonsloven § 2», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 139.

Som begrunnelse for at beviskravene bør samsvare med hverandre, viser Hognestad og Steenberg blant annet til at adopsjonsmyndighetene også vurderer saker der fylkesnemnda har gitt samtykke etter barnevernloven § 4-20. Adopsjonsloven § 1 andre ledd er nå endret slik at adopsjonsmyndighetene i dag skal utstede adopsjonsbevillingen uten å prøve om vilkårene i loven er til stede, når fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har fattet vedtak etter barnevernloven § 4-20 andre og tredje ledd. Etter lovendringen gjør ikke adopsjonsmyndighetene lenger en selvstendig vurdering i slike saker, se nærmere kapittel 9.6.1.

Et annet moment som ifølge Hognestad og Steenberg taler for et høyere beviskrav, er at stebarnsadopsjoner der opprinnelig forelder uten foreldreansvar motsetter seg adopsjon, har parallelle trekk med adopsjoner etter barnevernloven § 4-20. I slike saker skal det legges stor vekt på om det er *klart* bedre for barnet å bli adoptert av steforelder enn å beholde kontakten med opprinnelig forelder. Med hensyn til internasjonale adopsjoner, må det framstå som *overveiende sannsynlig* at adopsjonen vil være til barnets beste før det utstedes forhåndssamtykke. Som kursiveringene viser, benytter Hognestad og Steenberg ulike betegnelser, og de diskuterer både selve avveiningsnormen knyttet til barnets beste og beviskravet. Departementet forstår det likevel som at forfatterne argumenterer for et skjerpet beviskrav i alle typer adopsjonssaker.

22.2.3 Annen lovgivning. Særlig om barnevernloven

Det finnes flere rettsområder ved siden av straffetretten som opererer med et høyere bevis- eller prognosekrav enn «alminnelig sannsynlighetsovervekt». Det mest relevante rettsområdet for diskusjonen av adopsjonsfeltet, er barnevernloven. Barnevernlovens regler om omsorgsovertakelse i § 4-12 inneholder ingen særregulering av beviskravet. Det er ett unntak, jf. straks nedenfor. I mangel av andre holdepunkter legger derfor juridisk teori til grunn at utgangspunktet er «alminnelig sannsynlighetsovervekt» (se Ofstad og Skar (2009) s. 120–121 og Lindboe (2009) s. 54 og 84). Omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 første ledd bokstav d) kan bare finne sted når det er «overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet». Loven bruker også samme beviskrav ved omsorgsovertakelse av barn som bor utenfor hjemmet, jf. barnevernloven § 4-8 andre ledd. Barnevernloven har en felles regel om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse. Fylkesnemnda skal oppheve et vedtak når det er «overveiende sannsynlig at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg». Unntatt fra dette er situasjoner hvor barnet har fått en nær tilknytning til fosterfamilien. Når barnevernloven bruker «overveiende sannsynlig», er ordvalget gjort for å markere en «høy grad av sannsynlighet». Se drøftelsen om § 4-8 i Ot. prp. 44 (1991–92) s. 39. I barnevernloven brukes altså «overveiende sannsynlig» som synonym med «kvalifisert sannsynlig», selv om «overvekten» kan sies å inntre allerede ved mer enn 50 % sannsynlighet.

Særlig relevant for diskusjonen her, er beviskravet for adopsjon av barn etter barnevernloven § 4-20. Når det gjelder foreldrenes omsorgsevne, er kravet i lovteksten at det ikke er «sannsynlig» at foreldrene varig vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg. Spørsmålet kommer sjelden opp i praksis fordi barnet normalt sett har bodd så lenge i fosterhjem at det alternative vilkåret om nær tilknytning til fosterfamilien er oppfylt. Etter bestemmelsens tredje ledd bokstav b) kreves det at «adopsjon vil være til barnets beste». Ordlyden gir dermed ikke klare holdepunkter for et skjerpet krav ved denne vurderingen, men Høyesterett har lagt dette til grunn. I Rt. 1997 s. 534 formulerte førstvoterende kravet til adopsjonssamtykke som at det må «med relativt stor sikkerhet» sies at adopsjon vil være det beste for barnet. Det sentrale i dommen synes likevel ikke å være selve beviskra-

vet, men den materielle avveiningen hvor en er i tvil om tiltaket vil være til barnets beste

22.3 Internasjonale forpliktelser

Haagkonvensjonen 1993 artikkel 16 nr. 1 krever at barnets opprinnelsesland har «forvisset seg om at barnet kan adopteres». Hvorvidt et barn er tilgjengelig for adopsjon, reguleres i opprinnelseslandets lovgivning, men rammene for regelverket settes av Haagkonvensjonen. Flere av konvensjonens bestemmelser regulerer derfor hva som skal til for at barnet anses mulig å adoptere bort, blant annet artikkel 4 bokstav b) som krever at opprinnelsesstaten «finner at barnet er best tjent med en internasjonal adopsjon». Bestemmelsen kan både forstås som en materiell avveiningsnorm og som et beviskrav.

Som Haagkonvensjonen, benytter også Europarådskonvensjonen begrepet «satisfied» i sin engelske versjon. Det følger av konvensjonens artikkel 4 nr. 1 at kompetent «myndighet skal innvilge en adopsjon bare dersom den er overbevist om at adopsjonen vil være til barnets beste». I den norske oversettelsen er «satisfied» oversatt til «overbevist».

22.4 Andre nordiske lands rett

De øvrige nordiske lands lovgivninger sier ikke uttrykkelig hvilket beviskrav som gjelder ved avgjørelse av adopsjonssøknad, men det skjerpede beviskravet i de internasjonale konvensjonene gjelder også her. Den finske adopsjonsloven har følgende formulering i § 3: «Adoption av ett mindreårig barn kan fastställas, om adoptionen prövas vara till barnets bästa och det har utretts att barnet kommer att få en god vård och uppföstran». Utredningen som foreslår nye adopsjonsregler i Sverige, SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler*, omtaler både Europarådskonvensjonen, Haagkonvensjonen og FNs barnekonvensjon. Utredningen tolker konvensjonene slik at det må være «säkerställt» at adopsjon er til barnets beste (SOU 2009: 61 s. 70, 93 og 197).

22.5 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget viser til at bevis- og prognosekrav ofte er uregulert og bygger på praksisbaserte regler. Selv om det er stor enighet i fagmiljøene, mener utvalget at en lovfesting er ønskelig med sikte på

klargjøring. Ofte diskuteres den materielle vurderingen av barnets beste og beviskrav under ett. Behovet for et særskilt beviskrav er mindre så lenge det er et kvalifisert krav om at adopsjon «klart» er til barnets beste, men lovutvalget mener at loven også bør inneholde et særskilt bevis- og prognosekrav.

Hvilket beviskrav lovgivningen bør operere med, må ses i sammenheng med formålet om å sikre barn trygge oppvekstsvilkår. Hensynet til søkerne er underordnet. Samtidig gir ikke hensynet til barnets beste alltid veiledning for beviskravet. Utvalget peker på at et særpreg ved adopsjon er de omfattende rettsvirkningene. Barnet bryter alle rettslige bånd til sin opprinnelige familie og etablerer nye til adopsjonssøkerne. I tillegg er adopsjonen irreversibel. Selv om et vedtak om ikke å adoptere også kan være inngripende, vil et avslag sjelden ha like stor innvirkning på barnets livssituasjon som et vedtak om å adoptere. Siden konsekvensen av adopsjon er så omfattende, bør bevis- og prognosekravet etter utvalgets syn være høyere enn sannsynlighetsovervekt. Beviskravet bør formuleres med en betegnelse som er lett å forstå, både for de som skal søke om adopsjon og for myndighetene som skal behandle søknadene. Utvalget blir stående ved at ordet «klart» er tilstrekkelig presist, selv om «sterkt sannsynlig» kunne vært et alternativ. Utvalget foreslår derfor å bruke «klart sannsynlig» i lovutkastet og koble dette bevis- og prognosekravet til den innholdsmessige avveiningen av barnets beste. Utvalget peker på at selv om en slik kobling står i fare for å skape forvirring fordi det kobler sammen den innholdsmessige avveiningen og bevis- og prognosekravet, er det i praksis en glidende overgang mellom disse vurderingene.

For en nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger og forslag, se NOU 2014: 9 kapittel 23.7 (s. 312–313).

22.6 Høringsinstansenes syn

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet støtter utvalgets forslag om å tydeliggjøre beviskravet i adopsjonssaker, og også at beviskravet kan formuleres som «klart sannsynlig».

22.7 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig med adopsjonslovutvalget i at bevis- og prognosekravet i adopsjonssaker bør klargjøres i loven, og at kravet bør være høyere enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at begrepet «klart sannsynlig» er dekkende og presist.

Den grunnleggende problemstillingen ved adopsjon vil gjennomgående være hvordan søkerne vil fungere som omsorgspersoner framover. Noen ganger vil barnet være kjent for myndighetene og søkerne, mens barnet andre ganger vil være ukjent. Mens tradisjonelle bevisvurderinger ofte er knyttet til én enkelt, fortidig hendelse, skal myndighetene ved adopsjon vurdere et sett av faktorer, som ofte er avhengige av hverandre og som i stor grad er framtidsrettete. Et hjelpemiddel for adopsjonsmyndighetene ved denne vurderingen kan være å sette opp to alternative handlingsforløp, hvor det ene bygger på en forutsetning om adopsjon, mens det andre legger til grunn at adopsjon ikke gis.

Departementet understreker at forslaget til beviskrav i adopsjonsloven skal formuleres generelt og gjelde for alle adopsjonstyper, også søknad om forhåndssamtykke. Det vises til lovutkastet § 4.

23 Virkninger av adopsjon

23.1 Oppsummering

Departementet foreslår at det, som i dag, skal gå fram av adopsjonsloven at adoptivbarnet og dets livsarvinger som hovedregel får samme rettslige stilling som de ville fått om adoptivbarnet var adoptivforeldrenes egenfødte barn, og at rettsforholdet til den opprinnelige slekten samtidig faller bort. Departementet foreslår også å ta inn i adopsjonsloven unntaksreglene fra denne hovedregelen. Videre foreslår departementet en bestemmelse om virkninger av ny adopsjon av tidligere adoptert barn og regel om besøkskontakt mellom barnet og de opprinnelige foreldrene der dette er fastsatt i vedtak fra fylkesnemnda.

23.2 Gjeldende rett

23.2.1 Samme rettsstilling som egenfødte barn

Adopsjonsloven § 13 fastsetter adoptivbarnets rettsstilling etter adopsjon. Det generelle utgangspunktet er at adoptivbarn skal ha samme rettslige stilling som om de var adoptivforeldrenes egenfødte barn, heretter betegnet som «rettslig likestilling» eller «likestillingsprinsippet». Barnets rettsforhold til opprinnelig familie og slekt faller bort ved adopsjonen. Virkningen av regelen om at rettsforholdet til den opprinnelige slekten faller bort ved adopsjon, begrenses noe av både adopsjonsloven § 14 a, ekteskapsloven § 3 andre ledd (forbud mot å inngå ekteskap med nær opprinnelig familie), straffeloven §§ 312 og 313 (straffebud for seksuell omgang med slektning i nedstigende linje og mellom søsken omfatter også adoptertes biologiske familie). Disse bestemmelsene fastsetter for sine områder en særregulering som gjør at visse forbud både dekker opprinnelig familie og adoptivfamilie.

Med få unntak er det altså full rettslig likestilling mellom adoptivbarn og egenfødte barn. Adoptivbarn har for eksempel arverett som livsarvinger etter adoptivbesteforeldrene og legalarverett etter adoptivforeldrenes slektninger som om de skulle vært adoptivforeldrenes egenfødte barn.

Adopsjonsloven § 13 andre ledd retter seg spesifikt mot rettsvirkningen av stebarnsadopsjon. I slike tilfeller får barnet samme rettsstilling i forhold til ektefellene eller samboerne som om det var deres felles barn.

23.2.2 Begrensninger i rettslig likestilling mellom adopterte og andre

23.2.2.1 Religiøs oppdragelse som begrensning

Adopsjonsloven § 14 innebærer en begrensning i regelen om rettslig likestilling mellom adoptivbarn og egenfødte barn:

«Om adoptivbarnets religiøse oppdragelse kan det treffes særskilt bestemmelse i adopsjonsbevillingen.»

Bestemmelser om religiøs oppdragelse forekommer ikke i dagens adopsjonsbevillinger.

23.2.2.2 Besøkskontakt som begrensning

Barnevernloven § 4-20 a åpner for rett til besøkskontakt etter fosterbarnadopsjon der fosterbarnadopsjonen er innvilget av fylkesnemnda. Se kapittel 9 om fosterbarnadopsjoner for en gjennomgang av bestemmelsen. Adopsjon med kontakt medfører at adopsjonen får en noe annen karakter enn hva adopsjon ellers har fordi det da ikke blir et absolutt brudd mellom barnet og opprinnelig familie.

23.2.2.3 Øvrige begrensninger

Adoptivbarn har samme rettsstilling som egenfødte barn ved odelsrettslige spørsmål. Adoptivbarnet går imidlertid inn i prioritetsrekkefølgen fra adopsjonstidspunktet og ikke fra fødselstidspunktet, jf. odelsloven § 12 andre ledd.

Barn som er under 18 år på adopsjonstidspunktet og som adopteres av en norsk statsborger, blir som hovedregel norsk statsborger ved adopsjonen, se statsborgerloven § 5. Med hensyn til utenlandske adopsjoner som krever etterføl-

gende norsk anerkjennelse etter adopsjonsloven § 19 tredje ledd for at de skal gjelde i Norge, vil det norske statsborgerskapet først inntre fra tidspunktet for den norske anerkjennelsen.

Adopterte som ikke blir norsk statsborger etter reglene i statsborgerloven § 5, må søke om norsk statsborgerskap etter de ordinære reglene i statsborgerskapsloven § 7.

Et lignende skille mellom mindreårige og myndige adoptivbarn gjelder for adoptivbarnets rett til adoptivforeldrenes etternavn. Dersom barnet er under 18 år ved adopsjonen, får barnet automatisk adoptivforeldrenes etternavn med mindre annet fastsettes i forbindelse med adopsjonen, jf. navneloven § 5. Dette gjelder ikke ved stebarnsadopsjon. Har to adoptert barnet sammen, får barnet i utgangspunktet adoptivmorens etternavn. Dersom den som er adoptert er fylt 18 år, må et eventuelt skifte av etternavn fastsettes særskilt.

Både ekteskapsloven og straffeloven regulerer begrensninger i regelen om at rettsforholdet mellom den som er adoptert og opprinnelig familie blir brutt ved adopsjon.

Etter ekteskapsloven § 3 kan ikke slektninger i rett opp- eller nedstigende linje eller søsken inngå ekteskap. For adoptivbarn gjelder forbudet overfor både den opprinnelige slekt og adoptivforeldrene og deres slekt.

Adoptivbarnet er altså avskåret fra giftemål innen to familier; sin opprinnelige familie og sin adoptivfamilie.

Straffeloven 2005 § 312 statuerer fengselsstraff for den som har seksuell omgang med slektning i nedstigende linje. Regelen gjelder både biologiske og adopterte etterkommere. Regelen i § 313 om seksuell omgang med bror eller søster gjelder også adoptivsøsken.

23.2.3 Ny adopsjon av adoptivbarn

Adopsjonsloven § 15 regulerer rettsvirkningen av ny adopsjon:

«Blir barnet adoptert på ny av noen annen enn adoptantens ektefelle eller registrerte partner, opphører rettsvirkningene av den første adopsjonen i forholdet til de første adoptivforeldrene og deres slektninger.»

Bestemmelsen omfatter kun ny adopsjon av barn som tidligere har vært adoptert, og kun spørsmålet om barnets tilknytning til sine opprinnelige adoptivforeldre. Videre er det en forutsetning at

den nye adoptanten er noen annen enn den første adoptantens ektefelle.

Dersom et par har adoptert et barn sammen og den ene adoptantens nye ektefelle deretter innvilges adopsjon av barnet, faller denne stebarnsadopsjonen utenfor adopsjonsloven § 15. Rettsvirkningen blir den samme som ved andre adopsjoner. Det følger av den generelle regelen om rettslig likestilling i adopsjonsloven § 13 første ledd at adoptivbarn som blir stebarnsadoptert likestilles med andre barn som blir adoptert.

I forbindelse med «ordinære» stebarnsadopsjoner, trekker Hognestad og Steenberg fram en interessant og aktuell problemstilling. Dersom et barn er adoptert av steforelder, la oss si stefar, som barnet senere mister kontakten med, er det ikke helt sjeldent at barnet ønsker å bli adoptert «tilbake» av opprinnelig forelder, typisk den opprinnelige faren. Dersom den opprinnelige faren er gift eller samboer, må denne adoptere barnet sammen med sin ektefelle eller samboer etter adopsjonsloven § 5. Rettsforholdet til den andre forelderen, mor, faller i så tilfelle bort. Dette vil vanligvis ikke være en heldig løsning, og de fleste gjennomfører derfor ikke en slik tilbake-adopsjon.

Spørsmålet er hvilken rettsvirkning det vil få dersom far er enslig og adopterer «tilbake» sitt barn. Vil rettsforholdet til mor falle bort også i slike tilfeller?

Hognestad og Steenberg mener at rettsforholdet til den andre opprinnelige forelderen ikke faller bort ved «tilbake-adopsjon» (Hognestad og Steenberg (2000) s. 252). Det antas at dersom en enslig, opprinnelig forelder adopterer tilbake sitt barn som tidligere er adoptert bort som stebarn, opprettholdes de rettslige båndene til den andre opprinnelige forelderen. Lovavdelingen har gitt uttrykk for samme synspunkt. Se nærmere i utredningen s. 339–340.

23.2.4 Registrering i offentlige protokoller

De rent praktiske sidene ved adopsjoners virkninger blir regulert i adopsjonsloven § 16:

«Adopsjonsbevilling skal anmerkes ved adoptivbarnets navn i folkeregisteret og i de andre offentlige protokoller som departementet bestemmer.»

Alle nasjonale adopsjoner og utenlandske adopsjoner gitt etter forhåndssamtykke fra norske myndigheter, registreres i folkeregisteret etter melding om adopsjon fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), jf. forskrift om folke-

registrering § 3-2 nr. 3. På bakgrunn av adopsjonsmeldingen registreres barnet som adoptivforeldrenes barn, samtidig som barnets tilknytning til eventuell biologisk familie slettes. Er barnet adoptert fra utlandet, må adoptivforeldrene ha folkeregistrert barnet som innflyttet til Norge før adopsjonsmeldingen kan registreres.

Buudir holder et sentralt adopsjonsregister hvor adopsjoner fra 1917 og framover er registrert. Adopsjonsregisteret inneholder både adopsjoner gitt i Norge og utenlandske adopsjoner gitt etter forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Registeret inneholder grunnleggende opplysninger om barnet, adoptivforeldrene og om de opprinnelige foreldrene dersom deres identitet er kjent. Registeret inneholder også opplysninger om tidspunktet for adopsjonen, hvilken myndighet som gjennomførte adopsjonen med mer.

I praksis sender adopsjonsmyndighetene melding om adopsjon også til andre instanser i de tilfeller det dreier seg om en nasjonal adopsjon. For eksempel sender adopsjonsmyndighetene melding til sognepresten i det sognet barnet er døpt i, dersom barnet er døpt i Norge. Dersom det er betalt barnebidrag for barnet før adopsjonen, sender adopsjonsmyndighetene melding om adopsjon også til Arbeids- og velferdsetaten.

23.3 Internasjonale forpliktelser

Etter Europarådskonvensjonens artikkel 11 skal barnet bli et fullverdig medlem av adoptanten(e)s familie, og har i forhold til adoptanten(e) og hans, hennes eller deres familie de samme rettigheter og forpliktelser som et barn av adoptanten(e) hvis slektskap er lovformelig fastslått. Ved adopsjonen opphører rettsforholdet mellom barnet og den opprinnelige familien.

For nærmere omtale av Europarådskonvensjonen og av Haagkonvensjonen 1993, se utredningen s. 340–343.

23.4 Andre nordiske lands rett

Samtlige av de nordiske lands adopsjonslovgivninger inneholder bestemmelser som regulerer adopsjoners rettsvirkninger. Bestemmelsene har flere likhetstrekk. For eksempel fastsetter samtlige nordiske lands adopsjonsregler at en adopsjon vil føre til at rettsforholdet til opprinnelige foreldre faller bort. Dette innebærer at de nordiske land kun tillater sterk adopsjon. Det generelle utgangspunktet i norsk rett, nemlig at adop-

terte barn likestilles rettslig med opprinnelige barn, finner en også igjen i de øvrige nordiske regelverk, selv om formuleringen varierer noe. Reguleringen varierer mellom å slå uttrykkelig fast at det skal være rettslig likestilling mellom opprinnelige og adopterte barn (den islandske adopsjonsloven artikkel 24), og kun slå fast at adoptivbarn skal anses som adoptivforeldrenes eget barn (den svenske föräldrabalken kapittel 4 § 8). Disse to reguleringsteknikkene antas å ha samme rettslig innhold.

Dansk adopsjonslovgivning skiller seg fra de øvrige ved at ikke selve lovteksten gir en generell begrensning i utgangspunktet om rettslig likestilling. Svensk lovgivning skiller seg ut sammen med den norske adopsjonsloven ved å regulere ny adopsjon av allerede adoptert barn.

Det varierer også noe mellom statene hva som faller inn under selve reguleringen av rettsvirkninger. Dansk adopsjonslovgivning inneholder for eksempel en spesiell regel om fideikommissar, mens finsk lovgivning regulerer underholdsbidrag under rettsvirkninger av adopsjon.

For mer detaljert omtale av nordisk rett, se NOU 2014: 9 s. 343–346.

23.5 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget mener at adopsjonsloven fortsatt bør lovfeste utgangspunktene om at adoptivbarn er likestilt med egenfødte barn, og at rettsforholdet mellom barnet og de opprinnelige foreldrene faller bort ved adopsjon. Utvalget foreslår videre at adopsjonsloven, som i dag, skal regulere rettsvirkningene av stebarneadopsjon spesielt.

Utvalget foreslår ingen endringer i andre lovers særreguleringer av virkninger av adopsjon. Utvalget foreslår imidlertid at disse skal gå fram av adopsjonsloven.

Fordi adoptivbarn er likestilt med egenfødte barn, er det etter adopsjonslovutvalgets syn i utgangspunktet ikke nødvendig med en særskilt regulering av ny adopsjon av adoptivbarn tilsvarende nåværende adopsjonslov § 15. Dersom et adoptivbarn blir adoptert av et par, vil disse bli barnets nye foreldre og rettsvirkningene av den gamle adopsjonen vil falle bort. Tilsvarende gjelder dersom barnet blir adoptert av en enslig.

Utvalget ønsker imidlertid å gi en viss adgang til adopsjon av barn søker tidligere har vært forelder for (se kapittel 10). Utvalget foreslår derfor en bestemmelse som i første ledd slår fast utgangspunktet for rettsvirkninger ved adopsjon av barn som er adoptert fra før. I andre ledd foreslår utval-

get en regulering av de spesielle rettsvirkningene dersom barnet blir adoptert av en person som tidligere har vært barnets forelder, enten på grunnlag av barneloven eller på grunnlag av adopsjonsloven. Forslaget åpner for at barnet kan beholde sin juridiske tilknytning til den av sine foreldre som tidligere har hatt foreldreskapet sammen med adopsjonssøker. Dersom det ikke er tale om en forutgående stebarnsadoptsjon, vil adopsjonens rettsvirkninger følge av første ledd: Rettsvirkningene av den første adopsjonen opphører.

Adopsjonslovutvalget foreslår ikke en lovbestemmelse tilsvarende gjeldende adopsjonslov § 14 som sier at det kan treffes særskilt bestemmelse i adopsjonsbevillingen om barnets religiøse oppdragelse.

23.6 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, InorAdopt og Verdens Barn uttaler seg om utvalgets forslag.

Advokatforeningen ser det som en fordel at det nevnes direkte i bestemmelsen hvilke lovbestemmelser i andre lover som gjør unntak fra den rettslige likestillingen. Dette gir en tydeligere beskjed til borgerne. *Advokatforeningen* støtter også utvalgets forslag til § 25 om ny adopsjon av tidligere adoptert barn, men mener at det i bestemmelsen burde vært klargjort at barnet uansett ikke skal ha mer enn to adoptivforeldre.

InorAdopt og Verdens Barn støtter utvalgets forslag om at adopsjonsloven fortsatt skal lovfeste utgangspunktene om at adoptivbarn er likestilt med egenfødte barn, og at rettsforholdet mellom barnet og de opprinnelige foreldrene faller bort ved adopsjon.

23.7 Departementets vurderinger og forslag

I dag går det fram av adopsjonsloven at adoptivbarnet og dets livsarvinger får samme rettsstilling som om adoptivbarnet hadde vært adoptivforeldrenes egenfødte barn. Samtidig faller rettsforholdet til den opprinnelige slekten bort. Utvalget mener at disse reglene fortsatt bør gå fram av loven. De høringsinstansene som uttaler seg, støtter dette. Departementet er også enig i at bestemmelsene bør videreføres, men foreslår å erstatte «livsarvinger» med «etterkommere». Dette er ikke ment å innebære en realitetsendring.

Departementet følger også opp utvalgets forslag om å ta inn i adopsjonsloven unntakene fra

hovedregelen om rettslig likestilling mellom adopterte og egenfødte barn. Se omtale i punkt 23.2.2 av unntaksreglene. Departementet foreslår ingen endringer i andre lover, men mener det vil gi leseren en bedre oversikt og adoptivforeldre og adoptivbarn en bedre mulighet til å forutberegne sin rettsstilling at unntaksbestemmelsene går fram av adopsjonsloven.

Departementet foreslår i punkt 10.7 at det skal være en viss adgang til ny adopsjon av tidligere adoptert barn. Rettsvirkningene av adopsjonen vil normalt være at det rettslige forholdet mellom barnet og de nåværende foreldrene blir brutt ved den nye adopsjonen. Dette er ikke en ønskelig løsning dersom det er til barnets beste å beholde rettslig tilknytning til den ene av de nåværende foreldrene, samtidig som det gjenopprettes juridisk tilknytning til den tidligere forelderen. Typisk kan dette være tilfelle dersom barnet er stebarnsadoptert og barnet mister kontakten med sin steforelder og (gjen)oppretter kontakt med opprinnelig forelder. I en slik situasjon kan forholdene ligge til rette for en «tilbake-adopsjon». Dette nødvendiggjør en særlig regulering av rettsvirkningene av adopsjon av tidligere adopterte barn.

Departementet støtter adopsjonslovutvalgets forslag til en bestemmelse som i første ledd slår fast utgangspunktet for rettsvirkninger ved adopsjon av barn som er adoptert fra før. I andre ledd foreslås en regulering av de spesielle rettsvirkningene dersom barnet blir adoptert av en person som tidligere har vært barnets forelder. I slike tilfeller beholder barnet sin juridiske tilknytning til den av sine foreldre som tidligere hadde foreldreskapet sammen med adopsjonssøker. Dersom det ikke er tale om en forutgående stebarnsadoptsjon, vil adopsjonens rettsvirkninger følge av første ledd: Rettsvirkningene av den første adopsjonen opphører.

Det kan tenkes at noen skulle ønske at et barn hadde flere enn to juridiske foreldre. Det mest nærliggende eksempelet er at en person ønsker å adoptere sitt stebarn samtidig som barnet beholder sin rettslige tilknytning til begge sine opprinnelige foreldre. Departementet understreker at virkningen av en adopsjon aldri kan være at et barn får flere enn to foreldre.

Gjeldende adopsjonslov har en særskilt bestemmelse for de tilfeller der adopsjonen er gjennomført etter barnevernloven § 4-20 (se kapittel 9). Adopsjonen gjelder da med de begrensninger som måtte følge av et vedtak fra fylkesnemnda om besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene. Departementet foreslår å videre-

føre bestemmelsen med enkelte språklige endringer.

Utvalget har foreslått å ikke videreføre dagens regel om at det kan treffes særskilt bestemmelse i adopsjonsbevillingen om barnets religiøse oppdragelse. Bestemmelser om religiøs oppdragelse forekommer ikke i dagens adopsjonsbevillinger, verken av norske eller utenlandske barn. Det er opp til foreldrene, som en del av foreldreansvaret, å bestemme om barnet skal ha en religiøs oppdragelse eller ikke. Barnet har selvbestemmelsesrett i religiøse spørsmål etter fylte 15 år, jf. kirkeloven

§ 3 og trossamfunnsloven § 3. Se også barneloven § 32. Departementet følger opp utvalgets forslag om å ta bestemmelsen ut av loven.

Departementet foreslår videreføring av bestemmelsen om at adopsjonen skal anmerkes i folkeregisteret. Departementet kan gi forskrift om at adopsjonen skal anmerkes i andre offentlige registre og protokoller. Se for øvrig om gjeldende rett i punkt 23.2.4. Departementet foreslår ingen endringer her.

Det vises til lovutkastet §§ 24, 25, 26 og 27.

24 Internasjonal-privatrettslige regler

24.1 Innledning

I dette kapittelet behandler departementet spørsmål om norske myndigheters jurisdiksjon, det vil si når norske adopsjonsmyndigheter har kompetanse til å behandle en adopsjonssak som har tilknytning til flere land. Videre behandles lovvalg som gjelder hvilket lands lov norske myndigheter skal vurdere saken etter. Spørsmål om anerkjennelse behandles også. Det vil si vilkårene for at en utenlandsk adopsjonsavgjørelse skal gjelde her i landet, og hvilke virkninger det har at en utenlandsk avgjørelse gjelder her.

Utvalget omtaler internasjonal-privatrettslige regler i NOU 2014: 9 kapittel 26, bostedsbegrepet er behandlet i punkt 26.3, jurisdiksjon i punkt 26.4, lovvalg i punkt 26.5, anerkjennelse i punkt 26.6 og ordre public i punkt 26.7.

Når det gjelder jurisdiksjon, foreslår departementet at hovedregelen i adopsjonsloven skal være at søknader kan avgjøres i Norge dersom søkeren eller barnet har bosted i Norge, men at dette presiseres til «vanlig bosted». Departementet foreslår videre at en søknad unntaksvise kan avgjøres av norske myndigheter selv om verken søker eller barnet har vanlig bosted i Norge. Dette gjelder når søkeren eller barnet er norsk statsborger og bostedslandet ikke har jurisdiksjon til å avgjøre en adopsjonssøknad fra søkeren eller saken har nær tilknytning til Norge og det foreligger særlige grunner til at saken skal avgjøres i Norge. Dette er en videreføring og presisering av gjeldende rett og bygger på den praksis som følger av dagens samtykkeregulering. Departementet foreslår også å endre adopsjonsloven ved at det tilføyes en bestemmelse om at disse reglene bare gjelder så lenge ikke annet følger av overenskomst med annen stat.

Når det gjelder lovvalg, mener departementet, i likhet med utvalget, at adopsjonssaker som avgjøres i Norge skal behandles etter norsk rett. Departementet foreslår videre at spørsmålet om foreldrenes eller vergers samtykke skal vurderes etter barnets bostedslands rett ved adopsjon av barn under 18 år som er bosatt i utlandet.

Departementet foreslår å videreføre regelen om at myndighetene ved adopsjon av barn under 18 år skal legge vekt på om adopsjonen vil bli anerkjent også i et land som søkeren eller barnet har så nær tilknytning til at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke blir anerkjent der. Departementet foreslår å regulere dette i en egen bestemmelse.

Når det gjelder spørsmålet om anerkjennelse, foreslår departementet to hovedbestemmelser. Den ene bestemmelsen regulerer når en utenlandsk adopsjon umiddelbart anerkjennes i Norge. Den andre bestemmelsen regulerer saksbehandlingen når spørsmålet om bekreftelse eller avgjørelse knyttet til anerkjennelse legges fram for adopsjonsmyndigheten. Departementet foreslår også en forskriftsbestemmelse som gir adgang til å fastsette regler om gjennomføring av de foreslåtte reglene om anerkjennelse.

Departementet foreslår at når en utenlandsk adopsjonsavgjørelse anerkjennes her i landet, skal den som hovedregel ha samme rettsvirkning som en norsk adopsjon. En slik regel er i samsvar med det alminnelige prinsipp for anerkjennelse av utenlandske avgjørelser. Departementet foreslår å videreføre adgangen for adopsjonsmyndighetene til å anerkjenne en utenlandsk avgjørelse om å oppheve en adopsjon. I tillegg foreslår departementet at regelen om anerkjennelse av opphevelser også skal omfatte andre typer av utenlandske avgjørelser om endringer av adopsjon, slik som omgjøring.

Departementet foreslår å videreføre en ordre public-regel i § 50. Det innebærer at en utenlandsk adopsjon ikke gjelder her i riket dersom dette åpenbart vil virke støtende på norsk rettsorden. Dette følger i dag av adopsjonsloven § 20.

24.2 Jurisdiksjon

24.2.1 Gjeldende rett

Norske myndigheters jurisdiksjon i adopsjonssaker reguleres i adopsjonsloven § 17. En søknad om bevilling til adopsjon avgjøres i Norge «dersom søkeren har bopel her i riket, eller «dersom

departementet samtykker i at saken behandles her».

Det er myndighetene i søkerens bostedsland som har best forutsetninger for å vurdere søkerne og deres miljø og å avgjøre om søkerne er egnet til å adoptere, ut fra hva som kan antas å være til barnets beste, jf. adopsjonsloven § 2 (Hognestad og Steenberg (2000) s. 307).

Dersom to personer søker om å adoptere sammen, må begge være bosatt i Norge. Dersom bare en av søkerne er bosatt her, kan de eventuelt søke om departementets samtykke til at saken behandles her. Det er tilstrekkelig at søkerne bor i landet enten når søknaden ble innlevert eller når den avgjøres. Etter forarbeidene skal prinsippet i domstoloven § 34 anvendes analogisk her, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 11.

Regelen i adopsjonsloven § 17 om at departementet i det enkelte tilfelle kan samtykke til at adopsjonssaken behandles her, ble utformet uten nærmere vilkår. I forarbeidene heter det at kompetansen i første rekke bør nyttes til å bistå norske statsborgere bosatt i utlandet når de på grunn av sitt statsborgerskap er avskåret fra å få gjennomført en adopsjon i bopelsstaten, eller til å bistå norske statsborgere bosatt i stater som ikke kjenner adopsjonsinstituttet. Men det var likevel ønskelig med en «rund» utforming av bestemmelsen, som gjorde det mulig også å imøtekomme det behov som måtte foreligge i eventuelle andre tilfeller, selv om departementet antok at det ikke ville bli særlig aktuelt å benytte hjemmelen i mange tilfeller.

Selv om hjemmelen først og fremst var myntet på norske statsborgere bosatt i utlandet, kan den også benyttes overfor utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge, uten at de anses å være bosatt her. Hjemmelen har i noen få tilfeller vært brukt for utenlandske søkere knyttet til oljebransjen eller annen internasjonal næringsvirksomhet der søkerne har oppholdt seg i Norge i en årrekke, og fortsatt skal oppholde seg her i flere år, men uten at de anses for å være bosatt her. Det har vært satt som vilkår at søkerne kunne dokumentere at de var godkjent som adopsjonssøkere også av myndighetene i sitt bopelsland (Hognestad og Steenberg (2000) s. 311).

Norske myndigheter har etter adopsjonsloven § 17 jurisdiksjon når søker har «bopel» i Norge. Bopel er også et tilknytningskrav etter reglene om anerkjennelse av utenlandsk adopsjon i adopsjonsloven § 19.

Da regelen om bostedsjurisdiksjon ble innført, gikk det fram av forarbeidene at det var en viss usikkerhet med hensyn til innholdet av begrepet

«bosted» i internasjonal-privatretslig sammenheng. Flere høringsinstanser hadde gitt uttrykk for frykt for at folk skulle kunne unngå lovens bestemmelser ved å ta opphold i utlandet av lengre eller kortere varighet. På den bakgrunn uttalte Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 10 følgende:

«Spørsmålet om en person som har tatt opphold i utlandet framleis har norsk domisil (bopel), må avgjøres av norske myndigheter i hver konkret sak. Domisilskifte forutsetter to forhold, dels at vedkommende har tatt fast opphold i en annen stat, og dels at hensikten med oppholdet er å bli i staten varig, eller iallfall i et ikke begrenset tidsrom. Slik dette begrep regelmessig forstås i norsk rett, vil en person som er bosatt i Norge og som så tar opphold i en fremmed stat for der å få gjennomført en adopsjon, regelmessig fortsatt anses som bosatt i Norge. Etter de regler som foreslås i utkastet, vil den utenlandske adopsjonen i et slikt tilfelle ikke gjelde i Norge. Justisdepartementet antar at det i selve bopelsbegrepet ligger en tilstrekkelig garanti mot misbruk, og man har derfor ikke funnet grunn til å stille krav om at domisilet i den fremmede staten må ha hatt en viss varighet, såkalt kvalifisert bopel.»

Høyesterett har uttalt at det ikke kan oppstilles noe entydig bopelsbegrep som gjelder i alle rettslige situasjoner. Begrepet er i noen grad formålsbestemt, og i tvilstilfeller vil det måtte bero på en helhetsvurdering som i atskillig grad vil kunne bli skjønnsmessig, jf. Rt. 1988 s. 1110, på s. 1117. Se nærmere om bostedsbegrepet i adopsjonslovutvalgets utredning punkt 26.3.

24.2.2 Internasjonale forpliktelser

Mellom de nordiske landene har det helt siden 1931 vært særregler om adopsjon i Nordisk familierettslig konvensjon. Konvensjonen er gjennomført i norsk lov.

Nordisk familierettslig konvensjon artikkel 11 fastsetter at dersom en statsborger i en av konvensjonsstatene, som er bosatt i en av dem og vil adoptere noen som er statsborger i en av statene, skal tillatelsen søkes i den stat hvor søker er bosatt.

Ifølge artikkel 13 første ledd skal opphevelse av adoptivforhold avgjøres i den stat adoptanten er bosatt, eller hvis han ikke er bosatt i noen av kon-

vensjonsstatene, i den stat der den adopterte er bosatt.

Da Norge i 1997 ratifiserte Haagkonvensjonen 1993, ble norsk rett ansett å være i samsvar med konvensjonen. Det ble derfor ikke gjort noen endring i lover eller forskrifter i forbindelse med ratifikasjonen, jf. St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 27 og punkt 3.3.3.

Jurisdiksjon reguleres av Haagkonvensjonen 1993 artikkel 14. Det følger av denne bestemmelsen 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 vanlige bosted («habitual residence»). Det er altså søkernes bostedsland som skal vurdere søknaden etter Haagkonvensjonen 1993, en regel som tilsvarende adopsjonsloven § 17. Hensynene bak er de samme. Dette gjelder imidlertid ikke absolutt. Bestemmelsen må sammenholdes med artikkel 28, som åpner for at adopsjonsbevillingen kan gis i barnets bostedsland, dersom lovgivningen i dette landet krever det. Regelen harmonerer med adopsjonsloven, som slår fast at adopsjon gitt i barnets opprinnelsesland anerkjennes i Norge når den er gitt på grunnlag av forhåndssamtykke etter adopsjonsloven § 16 e, jf. § 22.

Haagkonvensjonen 1993 bruker begrepet «habitual residence». «Habitual residence» er et begrep som brukes i flere Haagkonvensjoner, blant annet Haagkonvensjonen 1980 om barne bortføring, Haagkonvensjonen 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn og konvensjon av 23. november 2007 om internasjonal innkreving av underholdsbidrag til barn og andre former for underhold til familie.

Dette tilknytningskriteriet blir for øvrig brukt i viktige forordninger på området for personretten i EU, herunder Den europeiske arveforordningen.

24.2.3 Andre nordiske lands rett

I Sverige kan en søknad om adopsjon behandles av svensk domstol om den eller de som søker er svenske statsborgere, har bosted i riket eller om regjeringen har samtykket i at søknaden avgjøres der, jf. lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption § 1.

I utredningen SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* foreslås det å oppheve søkerens statsborgerskap som alminnelig jurisdiksjonsgrunnlag. Svenske domstoler skal ha jurisdiksjon dersom den eller de som søker har bosted i Sverige, dersom den som søkes adoptert er bosatt i Sverige, dersom søker eller den som søker vil adop-

tere, er svensk statsborger og bostedslandets myndigheter ikke har jurisdiksjon over søknaden, eller det i annet tilfelle finnes særlig grunn til at saken avgjøres i Sverige (s. 235).

I Danmark kan en adopsjonssøknad behandles når søker har bopel i landet, jf. dansk adopsjonslov § 20 første ledd. Den som har bopel i utlandet, kan adoptere hvis søkeren eller dennes ektefelle har dansk statsborgerskap og adopsjon som følge av dette ikke kan gjennomføres i det land der søkeren bor, og en dansk adopsjonsbevilling får gyldighet i bopelslandet. Ankestyrelsen kan for øvrig tillate adopsjon, hvis saken har en særlig tilknytning til Danmark, jf. den danske adopsjonsloven § 29 første og andre ledd.

I finsk adopsjonslov 22/2012 § 65 er det fastsatt at en søknad om adopsjon kan prøves i Finland om den som skal adopteres eller søker er bosatt der. Videre gjelder følgende:

«Ansökan om fastställande av adoption kan också prövas i Finland, om

- 1) den som ska adopteras eller sökanden är finsk medborgare, och
- 2) ärendet inte kan prövas i den stat där den som ska adopteras eller sökanden är bosatt eller har hemvist, eller det skulle medföra oskäliga svårigheter att inleda ärendet i den staten.

När den som ska adopteras och sökandena är finska, danska, isländska, norska eller svenska medborgare, ska dock ansökan om fastställande av adoption prövas i Finland endast om någondera sökanden har hemvist i Finland.»

I den islandske adopsjonsloven (Lög um ættleiðingar) artikkel 36 og 37 er det fastsatt at en søknad om adopsjon kan prøves i Island hvis søkeren har bosted i Island. En person som bor utenfor Island kan bare adoptere etter islandsk rett hvis personen, eller dens ektefelle, er islandske statsborgere og derfor ikke kan få tillatelse i det landet hvor han eller hun bor, forutsatt at en islandsk tillatelse til å adoptere vil bli vurdert som gyldig der han eller hun bor. Sysselmannen/Adopsjonsmyndigheten kan også tillate at en søknad om adopsjon blir behandlet i Island hvis søkerne har en særlig tilknytning til landet. Bestemmelsene gjelder ikke der adopsjonen er gjennomført i henhold til Haagkonvensjonen 1993.

24.2.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår å videreføre gjeldende regel om bosted som jurisdiksjonsgrunn-

lag. Utvalget legger vekt på at en adopsjonssak bør behandles og avgjøres i det landet der myndighetene best kan ivareta barnets interesser. De peker på at det er myndighetene i det landet hvor søkerne har vanlig bosted som er nærmest til å vurdere det hjemmet som barnet etter adopsjonen skal vokse opp i. Utvalget mener derfor at hovedregelen fortsatt bør være at norske myndigheter har jurisdiksjon når søkeren har bosted i Norge. Utvalget legger til grunn at «habitual residence» oversettes med samme ordvalg i alle lovregler og konvensjoner der uttrykket brukes. Utvalget foreslår å bruke begrepet «bosted» som tilknytningskriterium. Dersom man i norsk rett skulle velge å endre terminologien, forutsetter utvalget at dette gjøres også i ny adopsjonslov. Adopsjonsutvalget legger til grunn at begrepene «bosted» og «habitual residence» på barnerettens område er sammenfallende.

Etter utvalgets mening må bostedet når avgjørelsen treffes være utslagsgivende. Utvalget mener derfor at prinsippet i domstoloven § 34 ikke bør anvendes analogisk i adopsjonssaker.

Utvalget foreslår flere nye, alternative jurisdiksjonsgrunnlag. Utvalget uttaler at disse bygger på den praksis som er fulgt etter dagens samtykkeregulering, men foreslår at vilkårene tas inn i loven:

- barnet har bosted i Norge
- søkeren eller barnet er norsk statsborger og bostedslandet har ikke jurisdiksjon til å avgjøre en adopsjonssøknad fra søkeren eller
- det ellers foreligger særlige grunner til at søknaden skal avgjøres her i landet der det er et vilkår at saken har så nær tilknytning til Norge at norske myndigheter kan foreta en forsvarlig vurdering av søknaden.

Utvalget uttaler at det ikke er nødvendig å ta vilkårene inn i loven, men at det vil være en fordel at innholdet i regelen konkretiseres i lovteksten for å sikre forutberegnelighet og likebehandling.

For en nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger og forslag vises det til NOU 2014: 9 punkt 26.4.4 (s. 355–356).

24.2.5 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Justis- og beredskapsdepartementet har merknader til forslaget om jurisdiksjon og bostedsbegrepet.

Justis- og beredskapsdepartementet er enig med adopsjonslovutvalget i at det bør inntas utfyllende regler om interlegale spørsmål i ny adopsjonslov. De støtter at det benyttes et tilknytningskriterium

som samsvarer med «habitual residence» og anbefaler at begrepet «vanlig bosted» benyttes. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at begrepet ikke er klart definert i nasjonale eller internasjonale rettskilder, og er enig med utvalget i at det heller ikke er hensiktsmessig å definere begrepet i adopsjonsloven. Justis- og beredskapsdepartementet har følgende merknad om hovedregelen og begrepet «vanlig bosted»:

«Vi støtter utvalgets forslag om å benytte et tilknytningskriterium i jurisdiksjonsbestemmelsen i den nye adopsjonsloven som samsvarer med det internasjonalt anvendte begrepet «habitual residence». «Habitual residence» er internasjonalt innarbeidet som tilknytningskriterium både for regler om jurisdiksjon og lovvalg.

For eksempel er det benyttet i flere konvensjoner utarbeidet av Haag-konferansen for internasjonal privatrett, herunder Haagkonvensjonen 15. november 1965 om jurisdiksjon, rettsvalg og anerkjennelse av adopsjonsavgjørelser og Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om beskyttelse av barn og samarbeid om interstatlig adopsjon. Dette tilknytningskriteriet blir også brukt i viktige forordninger på området for personretten i EU, herunder Den europeiske arveforordningen. I motsetning til begrepet «domisil» inneholder ikke begrepet «habitual residence» et krav om at personen må ha hatt til hensikt å bli boende varig i det aktuelle landet. Et krav om hensikt kan være vanskelig å bevise og derfor utfordrende å praktisere. I tillegg kan kravet om hensikt bli oppfattet som mindre treffende i et moderne samfunn med økende mobilitet. Et krav om hensikt er særlig vanskelig å praktisere når bostedet skal fastsettes for barn, siden de ofte ikke vil ha en mening om fremtidig bosted i rettslig forstand.»

Advokatforeningen støtter forslagene, men mener at utformingen av jurisdiksjonsbestemmelsen bør klargjøres. Det påpekes at utformingen av utvalgets lovutkast etterlater tvil om vilkårene i bestemmelsen er kumulative eller alternative. Det vises til at selv om det i merknadene til selve lovteksten klargjøres at det dreier seg om alternative vilkår, blir bestemmelsen vanskelig å forstå uten at dette klargjøres i lovteksten. Advokatforeningen er enig i at det er behov for en sikkerhetsventil for de særlige tilfeller der det foreligger tungtveiende grunner til at saken bør behandles

her i landet selv om søker eller søkerne har vanlig bosted i en annen stat.

Bufdir støtter i utgangspunktet forslaget om jurisdiksjon, men anbefaler at bostedsbegrepet defineres i forskrift eller retningslinjer.

24.2.6 Departementets vurderinger og forslag

24.2.6.1 Grunnlag for jurisdiksjon

Departementet legger som utvalget vekt på at en internasjonal adopsjonssak bør behandles og avgjøres i det landet der myndighetene best kan ivareta barnets interesser i forbindelse med vurderingen av adopsjonssøknaden. Departementet foreslår at hovedregelen i adopsjonsloven fortsatt skal være at søknader kan avgjøres i Norge dersom søkeren eller søkerne har bosted i Norge, men at dette presiseres til «vanlig bosted». Dette tilknytningskriteriet samsvarer med det internasjonalt anvendte begrepet «habitual residence». Dette er internasjonalt innarbeidet som tilknytningskriterium både for regler om jurisdiksjon og lovvalg. Det vil i all hovedsak være samsvar mellom denne hovedregelen og våre internasjonale forpliktelser. Se nærmere om dette nedenfor.

Departementet støtter utvalgets forslag om at norske myndigheter skal ha jurisdiksjon når barnet er bosatt her i landet. Det kan oppstå tilfeller der en person som er bosatt i utlandet søker om å adoptere et barn som er bosatt her i landet. En slik adopsjon vil være en internasjonal adopsjon som skal følge reglene i Haagkonvensjonen 1993. I slike situasjoner bør norske myndigheter ha jurisdiksjon til å behandle saken. Dette vil også være i tråd med Haagkonvensjonen 1993 artikkel 28. Norske myndigheter vil i slike tilfeller oftest ha gode forutsetninger for å utrede saken. Et slikt jurisdiksjonsgrunnlag er i tråd med at barnet er sakens hovedperson.

Departementet er enig med utvalget i at det fortsatt vil være behov for en regel om at norske myndigheter unntaksvis kan ha jurisdiksjon til å behandle adopsjonssøknader også i andre tilfeller enn når søkerne eller barnet har bosted i Norge. Det vises til redegjørelsen av gjeldende rett ovenfor i punkt 24.2.1. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av at det ikke er behov for endringer i gjeldende rett, men at det vil være en fordel at innholdet i regelen konkretiseres nærmere i lovteksten, for å sikre forutberegnelighet og likebehandling. Departementet foreslår derfor at lovteksten direkte regulerer at søknad om adopsjon kan avgjøres i Norge dersom søkeren

eller barnet er norsk statsborger og bostedslandet ikke har jurisdiksjon i adopsjonssaken, eller at det ellers er særlige grunner til at søknaden skal avgjøres her i landet og saken har nær tilknytning til Norge. Dagens adopsjonslov har ikke slike materielle vilkår.

Departementet viser til at sakens tilknytning til Norge vil være en sentral faktor når det gjelder om saken bør kunne behandles i Norge, siden dette normalt sier noe om mulighetene for å få saken godt nok opplyst. Det landet saken har tilstrekkelig tilknytning til og der saken best kan opplyses, er også best i posisjon til å foreta den materielle vurderingen av saken, herunder vurderinger av barnets beste.

En sak kan ikke tas under behandling etter denne bestemmelsen dersom dette er i strid med internasjonale forpliktelser som innebærer at en annen stat enn Norge har jurisdiksjon. Det er etter departementets syn viktig at regelen både utformes og praktiseres slik at konkurrerende jurisdiksjon unngås. Se nærmere om internasjonale forpliktelser nedenfor.

Det vises til lovutkastet § 43.

24.2.6.2 Nærmere om begrepet «vanlig bosted»

Utvalget foreslo å bruke begrepet «bosted» som tilknytningskriterium. Departementet støtter utvalgets vurderinger, men foreslår at bostedsbegrepet i adopsjonsloven formuleres som «vanlig bosted».

Det vises til lov om Haagkonvensjonen 1996 og endringer i barneloven mv., jf. Prop. 102 LS (2014–2015) og omtalen av begrepet i denne proposisjonen punkt 3.3.1. I merknaden til lov om Haagkonvensjonen 1996 § 8 står det:

«Hvor en person har vanlig bosted vil bero på en konkret og samlet vurdering av ulike faktorer. Begrepet er ikke nærmere definert i Haagkonvensjonen 1996, og heller ikke i loven her, nettopp fordi meningen er at det vanlige bostedet skal vurderes konkret i den enkelte sak. Blant annet vil det måtte tas hensyn til konvensjonens formål og sammenhengen vurderingen foretas i. Det vil også være relevant å se hen til hvordan begrepet tolkes i andre konvensjonsstater. Det vil være av avgjørende betydning for vurderingen hvor personen faktisk bor «til vanlig». I tillegg må det stilles et visst krav til lengden på oppholdet. Ikke ethvert midlertidig opphold et sted fører til at personen har fått vanlig bosted der. Et skoleopphold på inntil et år vil for eksempel antakelig ikke være nok til å

si at personen har vanlig bosted i landet. Som et utgangspunkt vil en persons vanlige bosted være der personen etter en samlet vurdering har sentrum for sine livsinteresser. For at en person skal oppfattes å ha vanlig bosted i Norge, må det foreligge en stabil tilknytning til landet.»

Arvelovutvalget foreslår i sin utredning å bruke «vanlig bosted» som grunnlag for jurisdiksjon og lovvalg, og at dette skal tilsvare Haagkonvensjonens «habitual residence». I NOU 2014: 1 *Ny arvelov* punkt 22.1.3 sies dette om begrepet:

«Vanlig bosted (habitual residence) er det sentrale tilknytningskriteriet i EU-forordninger og nyere Haag-konvensjoner om internasjonal privatrett. Det er likevel ikke gitt noen klare definisjoner av hva det nærmere innebærer å ha vanlig bosted i en stat. Begrepet vanlig bosted må i noen grad forstås i lys av det rettsområdet det anvendes innenfor. For å ha vanlig bosted i en stat kreves det eksempelvis en mer fast tilknytning innenfor arveretten enn innenfor kontraktsretten. Vanlig bosted skiller seg fra fast bosted/domisil ved at det ikke oppstilles noe krav om at personen må ha til hensikt å bli boende varig i det aktuelle landet.»

Departementet foreslår på denne bakgrunn at tilknytningskriteriet endres fra «bopel» til «vanlig bosted». Endringen anses for alle praktiske formål ikke å ha betydning. Justis- og beredskapsdepartementet anbefaler også at «vanlig bosted» benyttes under henvisning til at dette er internasjonalt innarbeidet, se nærmere under høringsinstansenes syn i punkt 24.2.5 ovenfor.

Når det gjelder forståelsen av begrepet «habitual residence» viser departementet til Haagkonvensjonen 1993 og til merknadene i Explanatory Report 1994 og Guide to Good Practice 2008.

24.2.6.3 Nærmere om skjæringstidspunktet for tilknytningskriteriet

Departementet viser til at gjeldende adopsjonslov § 17 om jurisdiksjon fastsetter at søknad om bevilgning til adopsjon «avgjøres» i Norge dersom søker har bopel her eller departementet samtykker i at saken behandles her. Adopsjonslovutvalget foreslår ingen endring i formuleringen «avgjøres», men legger til grunn at tilknytningskravet om vanlig bosted må være oppfylt når avgjørelsen treffes, jf. utredningens punkt 26.4.4. Utvalget uttaler at prinsippet i domstolloven § 34 ikke bør anvendes

analogisk i adopsjonssaker. Adopsjonslovutvalget framhever at hensynet til barnets interesser må komme i første rekke. Hensynet til foreldrenes ønske om å få avgjort en søknadsprosess som er startet i Norge må derfor komme i andre rekke. Etter utvalgets mening vil det være vanskeligere for norske myndigheter å vurdere hvordan barnet vil få det i familien dersom søker har flyttet utenlands.

Departementet viser til at Haagkonvensjonen 1993 artiklene 2 og 14 innebærer at søknad fremmes for sentralmyndigheten i den staten der søker eller søkerne har vanlig bosted. Det følger for øvrig av konvensjonens artikkel 2, 4 og 16 at sentralmyndigheten i opprinnelseslandet, der barnet har vanlig bosted, har plikter knyttet til barnet og innhenting av samtykke fra foreldrene.

Departementet viser til at når det gjelder internasjonale adopsjoner som faller inn under Haagkonvensjonen 1993, må skjæringstidspunktene som følger av konvensjonen legges til grunn. Det samme gjelder anvendelsen av Nordisk familierettslig konvensjon, som slår fast at dersom en statsborger i en konvensjonsstat, som er bosatt i en av konvensjonsstatene, vil adoptere en statsborger i en av de andre statene, må adopsjonssøknaden fremmes i den stat hvor søker er bosatt.

Departementet har vurdert utvalgets syn på skjæringstidspunktet for tilknytningskriteriet, men er i tvil om det er behov for noen endring når det gjelder skjæringstidspunkt. Gjeldende rett foreslås derfor videreført på dette punkt.

24.2.6.4 Henvisning til overenskomst med annen stat

Departementet viser til at norske myndigheter bare står fritt til å foreslå, og vedta, nasjonale jurisdiksjonsregler i egen lovgivning som ikke er i strid med Norges internasjonale forpliktelser. Når nasjonale regler anvendes, må man også ved anvendelsen ta hensyn til slike forpliktelser. Internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av vil utfylle nasjonale regler og går foran ved eventuell motstrid.

Departementet viser til at det foreligger slike forpliktelser og at disse av pedagogiske grunner bør synliggjøres i bestemmelsen om jurisdiksjon. Departementet viser til punkt 24.2.2 om internasjonale forpliktelser ovenfor.

Haagkonvensjonen 1993 artikkel 2 slår fast at konvensjonen gjelder når et barn med vanlig bosted i en av de kontraherende stater (opprinnelsesland) er flyttet, flytter eller skal flytte til en annen kontraherende stat (mottakerstaten), enten

etter at han eller hun er adoptert i opprinnelsesstaten av ektefeller eller en person som har vanlig bosted i mottakerstaten eller når formålet er slik adopsjon i mottaker- eller opprinnelsesstaten.

Haagkonferansen for internasjonal privatrett har uttalt at det kan være krevende å fastslå adoptivsøkers bosted, og dermed om Haagkonvensjonen 1993 kommer til anvendelse. I Haagkonferansens *Guide to Good Practice* 2008 nevnes som eksempel tilfeller der adoptivsøker har midlertidig arbeidstillatelse i barnets bostedsland (punkt 481–482). Ifølge Haagkonferansen er det i slike tilfeller relevant å se hen til hvor lenge barnet skal bli værende i opprinnelseslandet etter adopsjonen.

Departementet foreslår en bestemmelse som synliggjør våre internasjonale forpliktelser når det gjelder jurisdiksjon. Endringen som foreslås er ikke nødvendig, men har et pedagogisk formål. Den vil også innebære en større sikkerhet for at adopsjonsloven anvendes i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. Forslaget er utformet etter modell av endringen i barneloven § 82 tredje ledd i forbindelse med gjennomføringen av Haagkonvensjonen 1996, jf. Prop. LS 102 (2014–2015). Departementets forslag på dette punkt innebærer ingen realitetsendring.

En bestemmelse som synliggjør at annet kan følge av overenskomst med fremmed stat vil også ta høyde for eventuelle nye forpliktelser på dette området. Det vises til lovutkastet § 43 andre ledd.

24.3 Lovvalg

24.3.1 Gjeldende rett

Når norske myndigheter har jurisdiksjon til å behandle en adopsjonssak, følger lovvalget av adopsjonsloven § 18. Søknaden avgjøres etter norsk rett. Bestemmelsen er i tråd med prinsippet «lex fori» i internasjonal privatrett, som innebærer at myndighetene legger nasjonal rett til grunn for sine avgjørelser.

Selv om avgjørelsen skal treffes ut fra norsk rett, heter det i adopsjonsloven § 18 andre ledd at ved adopsjon av barn under 18 år skal myndighetene legge vekt på om adopsjonen vil ha gyldighet også i fremmed stat som søkeren eller barnet har så sterk tilknytning til ved bopel, statsborgerskap eller på annen måte, at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke ble gjeldende der. Dersom en adopsjon gjelder i ett land, men ikke et annet, kalles det for en «haltende adopsjon».

Bestemmelsen i adopsjonsloven § 18 andre ledd inneholder flere skjønnsmessig utformede kriterier. Adopsjonsmyndighetene må vurdere hvilken tilknytning barnet har til det andre landet, om avgjørelsen vil bli anerkjent der, og hvilken betydning det vil ha for barnet om avgjørelsen ikke anerkjennes. Den mest praktiske tilknytningen vil være gjennom statsborgerskap. I slike tilfeller må barnets tilknytning til statsborgerlandet vurderes nøye ut fra blant annet barnets alder, tidligere oppvekst og barnets slektsmessige røtter i statsborgerlandet. Dersom en eventuell manglende anerkjennelse, og dermed et haltende adopsjonsforhold, ikke vil medføre betydelig ulempe for barnet, trenger norske myndigheter ikke vurdere anerkjennelsesreglene i det andre landet. Og selv om en manglende anerkjennelse vil medføre betydelig ulempe, er dette ikke uten videre avgjørende. Lovbestemmelsen krever bare at myndighetene skal legge vekt på ulempen ved avgjørelsen av adopsjonssøknaden. Denne relative tilnærmingen står i kontrast til den tidligere regelen, der manglende anerkjennelse medførte at samtykke ikke kunne gis.

24.3.2 Internasjonale forpliktelser

Nordisk familierettslig konvensjon artikkel 12 bestemmer at hver stat skal bruke den der gjeldende lov, altså «lex fori». Sammenholdt med jurisdiksjonsregelen i artikkel 11 betyr det at loven i søkerens hjemlands lov skal anvendes.

I andre punktum legger konvensjonen en viss vekt på statsborgerlandets behov for å verne om sitt lands borgere. Hvis den som skal adopteres er under 18 år og bosatt i den stat der han er statsborger, må søknaden ikke innvilges i en annen stat uten at barnetilsynsmyndigheten i statsborgerlandet har hatt mulighet til å uttale seg. Regelen her gjelder altså den forutgående saksbehandlingen i selve adopsjonssaken. Myndighetene i statsborgerlandet skal ha anledning til å uttale seg om de materielle forhold rundt adopsjonen før den finner sted. Det er ikke nødvendig med noen reservasjon for anerkjennelse her, fordi adopsjoner som omfattes av konvensjonen anerkjennes i de andre nordiske landene etter artikkel 22. Det foreligger derfor ingen fare for haltende rettsforhold.

Haagkonvensjonen 1993 inneholder ingen lovvalgsregel, men synes å forutsette at opprinnelses- og mottakerland vurderer adopsjoner etter sine egne adopsjonslover.

24.3.3 Andre nordiske lands rett

I Sverige skal søknad om adopsjon avgjøres etter svensk rett. Dersom søknaden gjelder et barn under 18 år, skal det særlig tas hensyn til om søkeren eller barnet gjennom statsborgerskap, bosted eller på annen måte har tilknytning til fremmed stat og det medfører stor ulempe for barnet om adopsjonen ikke blir gjeldende der, etter lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption § 2. Denne regelen var mønsteret for den norske lovbestemmelsen, se Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 12.

I utredningen SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* foreslås det at dersom den som søkeren vil adoptere er under 18 år og har sitt bosted i et annet land, eller har kommet til Sverige i den hensikt å adopteres, skal spørsmål om foreldrenes samtykke til adopsjonen prøves etter loven i barnets opprinnelsesstat. Bruk av hjemlandets rett gjelder ikke dersom det aktuelle landet mangler regler om adopsjon. Tilsvarende skal gjelde også for den som anses å ha overtatt foreldrenes sted i barnets opprinnelsesstat. Utredningen foreslår videre at særregelen om å ta hensyn til utenlandsk rett ved adopsjon av barn under 18 år uttrykkelig skal fastsette at bedømmelsen skal gjøres innen rammen for prøving av barnets beste.

I Danmark følger lovvalsregelen direkte av jurisdiksjonsreglene, som regulerer adopsjon «etter reglene i denne lov», slik at dansk rett anvendes (den danske adopsjonsloven § 28 første ledd og § 29 første ledd).

I Finland skal søknad om adopsjon avgjøres etter finsk rett (den finske adopsjonsloven § 66). Det følger videre at samtykke til adopsjon også kan være gitt i en fremmed stat i samsvar med den form eller prosedyre som skal følges i henhold til loven i den staten, jf. den finske adopsjonsloven § 67. Bestemmelsen gjelder bare den form og den prosedyre som skal iakttas når samtykke til adopsjon gis. Den gjelder ikke hvilke personers samtykke som kreves før adopsjonen.

I Island skal søknad om adopsjon avgjøres etter islandsk rett, jf. 36 gr. Lög um ættleiðingar – 1999 nr. 130 31. desember.

24.3.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget drøfter lovvalsreglene og mener at adopsjonssaker som avgjøres i Norge skal behandles etter norsk rett. Forslaget til ny adopsjonslov inneholder de regler utvalget mener best vil ivareta barnets interesser og legge til rette

for en betryggende adopsjonsprosess. På adopsjonsfeltet veier hensynet til ordre public tungt. Norske myndigheter bør derfor anvende norsk rett.

Når det gjelder adopsjon av barn under 18 år, drøfter utvalget lovvalsregler i punkt 26.5.4. Utvalget foreslår å videreføre regelen om at myndighetene ved adopsjon av barn under 18 år skal legge vekt på om adopsjonen vil ha gyldighet også i fremmed stat som søkeren eller barnet har så sterk tilknytning til ved bosted, statsborgerskap eller på annen måte, at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke blir gjeldende der. For å presisere at det er hensynet til barnets beste som tilsier at det tas hensyn til bostedslandets lov, foreslår utvalget at dette hensynet tas inn i lovteksten. Utvalget antar at vurderingen allerede i dag legger avgjørende vekt på hensynet til barnets beste, slik at denne endringen bare innebærer en pedagogisk klargjøring av lovteksten og at den ikke vil medføre noen endring i gjeldende rett.

På bakgrunn av den internasjonale reguleringen og i tråd med den svenske utredningen SOU 2009: 61, foreslår utvalget at det ved søknad om å adoptere et barn under 18 år som har bosted i et annet land, skal spørsmålet om samtykke fra foreldre og deres verger til adopsjon vurderes etter det landets rett.

For en nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger og forslag vises det til NOU 2014: 9 kapittel 26.5.4.

24.3.5 Høringsinstansenes syn

Det er bare *Advokatforeningen* som uttaler seg om forslaget til lovvalsregel. *Advokatforeningen* støtter den nye regelen i utkastet § 45 tredje ledd, som fastsetter at samtykkeregler for de opprinnelige foreldre/verger skal følge bostedslandets rettsregler, ved adopsjon av barn bosatt i utlandet.

24.3.6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår, på samme måte som utvalget, at adopsjonssaker som skal avgjøres i Norge, fortsatt skal behandles etter norsk rett. De foreslåtte jurisdiksjonsreglene sikrer at saken har nær tilknytning til Norge når den behandles her, slik at det vil være naturlig å anvende norsk rett. Når søkerne er bosatt her, er norsk rett deres hjemlands rett, og søknaden vil i de fleste tilfeller gjelde barn som enten er bosatt her i landet eller skal flytte hit, slik at det også vil bli barnets hjem-

lands rett. Det sikrer likebehandling og forutberegnelighet at norsk rett alltid anvendes, og dette er også det praktisk enkleste.

Når det gjelder spørsmålet om foreldrenes samtykke skal reguleres av barnets bostedslands rett, er departementet enig i utvalgets forslag. Utvalget viser til drøftelsen i den svenske utredningen SOU 2009: 61. Her foreslås at ved adopsjon av barn under 18 år som er bosatt utenfor Sverige, skal spørsmål om foreldrenes samtykke til adopsjonen prøves etter loven i barnets opprinnelsesstat. I utredningen la de svenske utrederne vekt på at det kunne være vanskelig for en svensk domstol å anvende de svenske samtykkebestemmelsene ved internasjonal adopsjon, for eksempel der en mor i samsvar med det andre landets rett har gitt samtykke til adopsjon kort tid etter fødselen. Det kunne også være vanskelig for en svensk domstol å avgjøre om en forelder har foreldreansvar for barnet og dermed om det kreves samtykke eller ei. Når myndighetene i barnets opprinnelsesland har godkjent at barnet kan adopteres bort, kan undersøkelser i tråd med svensk rett være vanskelige å gjennomføre og de kan innebære en sosial belastning for barnets foreldre. I mange tilfeller har myndighetene i bostedslandet vurdert at barnet kan adopteres bort internasjonalt, og lovvalgsregelen innebærer at opprinnelsesland lovgivning respekteres.

Utvalget peker på at Haagkonvensjonen 1993 bygger på at vurderingen av om barnet kan adopteres bort, avgjøres av myndighetene i barnets bostedsland, jf. konvensjonens artikkel 4. Konvensjonen krever at myndighetene i opprinnelsesstaten har slått fast at barnet kan adopteres, har undersøkt mulighetene for å anbringe barnet i opprinnelsesstaten, finner at barnet er best tjent med en internasjonal adopsjon, og har forsikret seg om at nødvendige samtykker til adopsjonen er innhentet. Dette gjelder «de personer, institusjoner og myndigheter som må gi sitt samtykke til en adopsjon», at samtykket er gitt «på den måte loven foreskriver», at barnets samtykke er gitt «når slikt samtykke kreves, og at samtykket er gitt på den måte loven foreskriver». Konvensjonen regulerer ikke lovvalg, men i alle praktiske tilfeller vil antakelig denne vurderingen skje på bakgrunn av barnets bostedslands rett.

Videre viser utvalget til at staten etter FNs barnekonvensjon artikkel 21 bokstav a) 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». Barnets opprinnelsesland vil også ved denne vurderingen anvende sine interne lover og saksbehandlingsregler.

På bakgrunn av den internasjonale reguleringen og i tråd med den svenske utredningen, er departementet enig i utvalgets vurdering om at spørsmålet om foreldrenes eller vergenes samtykke bør reguleres av barnets bostedslands rett. Dette vil innebære at spørsmål om hvem som skal samtykke til adopsjon og hvordan samtykket skal innhentes, vil bero på loven i barnets bostedsland. Departementet peker på at norske adopsjonsmyndigheter også i disse tilfellene skal foreta en konkret vurdering av om adopsjonen er til barnets beste, jf. lovutkastet § 4. Ved denne vurderingen vil forhold rundt samtykket være relevant. Departementet viser også til omtalen av ordre public nedenfor.

Departementet er videre enig i utvalgets forslag om at regelen skal gjelde for barn som er bosatt i utlandet. Dersom barnet oppholder seg i Norge i forbindelse med adopsjonen, eventuelt fordi barnets bostedsland krever at barnet er her i en prøveperiode før barnet kan adopteres, vil barnet fortsatt anses bosatt i opprinnelsesstaten i denne perioden. Dermed må samtykkekravet vurderes etter dette landets rett. Dersom barnet har fått bosted i Norge, må vurderingen skje etter norsk rett, jf. lovutkastet § 10.

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre regelen om at myndighetene ved adopsjon av barn under 18 år skal legge vekt på om adopsjonen vil bli anerkjent også i et annet land som søkeren eller barnet har så sterk tilknytning til ved bosted, statsborgerskap eller på annen måte, at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke blir anerkjent der. Fordi denne regelen inneholder materielle vurderinger, foreslår departementet at den blir fastsatt i en egen bestemmelse i den nye adopsjonsloven. For å presisere at det er hensynet til barnets beste som tilsier at det tas hensyn til bostedslandets lov, foreslår departementet at dette hensynet tas inn i lovteksten. Departementet antar i likhet med utvalget at vurderingen allerede i dag legger avgjørende vekt på hensynet til barnet, slik at denne endringen bare innebærer en pedagogisk klargjøring av lovteksten og at den ikke vil medføre noen endring i gjeldende rett.

24.4 Anerkjennelse av utenlandske adopsjoner

24.4.1 Gjeldende rett

24.4.1.1 Anerkjennelse av utenlandsk adopsjon

Når søkere bosatt i Norge adopterer barn fra utlandet med forhåndssamtykke fra norske myndigheter etter adopsjonsloven § 16 e, gjelder den utenlandske adopsjonen umiddelbart her i Norge, jf. adopsjonsloven § 22 første punktum. I forarbeidene skriver departementet at når norske myndigheter har gitt forhåndssamtykke til adopsjonen «bør den utenlandske adopsjonen gjelde her i landet uten videre. Ytterligere godkjenning og kontroll skulle være unødvendig», jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 20.

Utvalget har lagt til grunn at det forutsettes at det dreier seg om en «gitt og gyldig» adopsjon etter adopsjonsloven § 19. Det vil si at det må være en endelig avgjørelse av utenlandsk domstol eller annen offentlig myndighet, selv om dette ikke står uttrykkelig i lovteksten. Ordre public-reservasjonen i § 20 gjelder også for disse adopsjonene.

En gitt og gyldig utenlandsk adopsjon gjelder umiddelbart også i Norge dersom adoptanten(e) bodde i landet der adopsjonen ble gitt på adopsjonstidspunktet, jf. adopsjonsloven § 19 første ledd første punktum. Regelen innebærer at en utenlandsk adopsjon anerkjennes i Norge når partenes tilknytning til adopsjonslandet er slik at norske myndigheter ville hatt jurisdiksjon dersom partene hadde hatt en tilsvarende tilknytning til Norge.

I tillegg dekker bestemmelsen en adopsjon som er gitt i en annen stat enn den nevnte, såfremt adopsjonen anerkjennes i den stat hvor adoptanten(e) hadde sin bopel på tidspunktet for adopsjon, jf. adopsjonsloven § 19 første ledd andre punktum. Begrunnelsen for regelen er at når adopsjoner skal vurderes av adoptivforeldrenes bostedsland og dette landet anerkjenner adopsjonen, er det rimelig at norske myndigheter respekterer bostedslandets vurdering.

Den utenlandske avgjørelsen må være en «adopsjon». Adopsjonsloven definerer ikke nærmere hva som ligger i begrepet. Etter forarbeidene må det være en avgjørelse som norske myndigheter ut fra en helhetsbetraktning av rettsvirkningene finner naturlig å kalle en adopsjon, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 14. Begrepsbruken og innholdet i instituttet varierer mellom ulike land (se nærmere om skillet mellom sterk og ulike former for svak adopsjon i NOU 2014: 9 kapittel 5).

Det er ikke avgjørende hva avgjørelsen kalles i vedkommende land. Rene vergeoppnevninger og fosterhjemsplasseringer faller utenfor anerkjennelsesregelen. I praksis oppstår avgrensningsspørsmålet oftest i forbindelse med kafala fra muslimske land. Kafala anses ikke som adopsjon, og anerkjennes derfor ikke etter adopsjonslovens regler.

Adopsjonsloven krever at adopsjonen skal være «gitt og gyldig» i landet der den er gitt for å kunne gjelde i Norge. Dette kravet innebærer at adopsjonen må være gjennomført ved et vedtak fra offentlig myndighet, enten en domstol eller en administrativ myndighet. En privatrettslig avtale godtas ikke. Vedtaket må være formelt riktig, gyldig og endelig.

Norske myndigheter må foreta en formell kontroll av adopsjonsdokumentet som søkeren legger fram. Det må være et ubetinget krav at adopsjonen er gitt av rett utenlandsk adopsjonsmyndighet.

En utenlandsk avgjørelse som fyller vilkårene og som heller ikke strider mot norsk rettsorden (ordre public), anerkjennes etter adopsjonsloven § 19 første ledd og gjelder umiddelbart i Norge. Det kreves ikke noe formelt vedtak om anerkjennelse.

24.4.1.2 Unntak for barn under 18 år bosatt i Norge

Regelen om anerkjennelse av en utenlandsk avgjørelse etter adopsjonsloven § 19 første ledd gjelder ikke adopsjon av barn som var under 18 år og bosatt i Norge på adopsjonstidspunktet. I slike tilfeller må adopsjonsmyndighetene ha samtykket til adopsjonen, jf. adopsjonsloven § 19 andre ledd. Regelen gjelder bare barn som er bosatt i Norge, og ikke norske statsborgere bosatt i utlandet. Regelen har vært lite brukt i praksis.

24.4.1.3 Adopsjonsmyndighetene kan vurdere om vilkår for anerkjennelse er oppfylt

Selv om en utenlandsk adopsjon gjelder umiddelbart i Norge etter adopsjonsloven § 19 første ledd, kan departementet i det enkelte tilfelle avgjøre om lovens vilkår for anerkjennelse er oppfylt, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd første punktum. Myndigheten etter § 19 er delegert til Bufetat. En slik avgjørelse innebærer at myndighetene prøver sakens fakta opp mot lovens vilkår for anerkjennelse, og gir ingen skjønnsmessig adgang verken til å anerkjenne eller nekte anerkjennelse. Dersom lovens vilkår for norsk anerkjennelse er oppfylt, skal norske myndigheter ikke foreta noen

innholdsmessig vurdering eller overprøving av adopsjonen. Bare dersom innholdet er slik at adopsjonen strider mot ordre public, kan anerkjennelse nektes.

Når en utenlandsk adopsjon anerkjennes etter reglene i første ledd, får den virkning fra adopsjonstidspunktet. Dette gjelder også i de tilfeller der adopsjonsmyndighetene på et senere tidspunkt treffer avgjørelse om at adopsjonen skal anerkjennes etter tredje ledd første punktum.

24.4.1.4 Adopsjonsmyndighetene kan anerkjenne også når vilkår ikke er oppfylt

Bare adopsjonsmyndighetene kan anerkjenne utenlandske adopsjoner som ikke omfattes av første ledd, jf. adopsjonsloven § 19 tredje ledd andre punktum. Denne adgangen innebærer at anerkjennelsesregelen i første ledd ikke er uttømmende. Adopsjonsmyndighetene kan i tillegg, etter en konkret vurdering av en utenlandsk adopsjon, bestemme at den skal anerkjennes i Norge.

Søkerne har ikke rettskrav på anerkjennelse etter denne regelen. Mens en anerkjennelse etter adopsjonsloven § 19 tredje ledd første punktum, jf. første ledd, bare kan nektes anerkjent dersom de restriktive vilkårene etter ordre public-bestemmelsen i adopsjonsloven § 20 er oppfylt, må norske myndigheter etter adopsjonsloven § 19 tredje ledd andre punktum foreta en helhetsvurdering av adopsjonen og dens virkninger, med særlig vekt på barnets beste. For en nærmere redegjørelse for § 19 tredje ledd andre punktum, vises det til NOU 2014: 9 punkt 26.6.1.7 (s. 364–365). En viktig forskjell fra regelen i adopsjonsloven § 19 første ledd første punktum, er at en slik etterfølgende anerkjennelse har rettsvirkninger først fra tidspunktet for adoptivmyndighetenes vedtak om anerkjennelse.

Se nærmere om dette i NOU 2014: 9 kapittel 26.6.1 (s. 360–366).

24.4.2 Internasjonale forpliktelser

Etter Nordisk familierettslig konvensjon artikkel 22 skal adopsjonsavgjørelser fra de andre nordiske land anerkjennes i Norge uten særskilt bekreftelse, og uten prøving hverken av jurisdiksjon eller avgjørelsens innhold.

Norge er også tilsluttet Nordisk konvensjon om arv og dødsboskifte av 19. november 1934. I denne konvensjonen er det en særregel om at dersom det er adoptivbarn etter en statsborger i en av statene, og adopsjonsbevillingen er gitt i en av disse statene med forbehold om rett for adoptan-

ten til uten hinder av adopsjonen å råde over sine etterlatenskaper, skal dette forbehold ha gyldighet også i de andre stater, jf. artikkel 14.

Haagkonvensjonen 1993 regulerer anerkjennelse i kapittel 5. Etter artikkel 23 skal adopsjoner som er attestert av en kompetent myndighet i adopsjonsstaten anerkjennes i de øvrige konvensjonsstatene. Unntak gjelder bare når adopsjonen strider mot ordre public, idet det tas hensyn til barnets beste, jf. artikkel 24.

Haagkonvensjonen 1993 innebærer altså at Norge er forpliktet til å anerkjenne adopsjoner som er attestert i en av de 92 andre konvensjonsstatene.

24.4.3 Andre nordiske lands rett

Etter svensk rett skal en utenlandsk adopsjon anerkjennes dersom den eller de som søker var statsborgere eller bosatt i det andre landet da adopsjonen ble gitt. Når adoptivbarnet er svensk statsborger eller bosatt i Sverige, kreves det at adopsjonen godkjennes av Myndigheten för familjerätt och föräldraksapsstöd, (MFoF). MFoF kan også i andre tilfeller avgjøre at en utenlandsk adopsjon gjelder i Sverige, jf. lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption § 3.

I utredningen SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* foreslås det at en rettskraftig avgjørelse som er truffet av utenlandsk domstol eller annen utenlandsk myndighet skal anerkjennes i Sverige (1) når den er truffet eller anerkjennes i den stat der adoptanten(e) hadde bosted da avgjørelsen ble truffet, eller (2) avgjørelsen er truffet eller anerkjennes i den stat der den som er blitt adoptert hadde sitt bosted da adopsjonssaken ble innledet. Dersom den som adopteres er under 18 år og adoptanten(e) hadde bosted i Sverige, kreves det i alternativ (2) at adopsjonen er formidlet av en godkjent adopsjonsorganisasjon eller at adoptanten(e) har fått tillatelse av sosialnemnden til å adoptere barnet uten slik tillatelse. Dersom den som adopteres var svensk statsborger eller bosatt i Sverige når den utenlandske avgjørelsen ble truffet, skal det kreves godkjenning av MFoF. Utredningen foreslår videre at MFoF skal kunne godkjenne andre utenlandske adopsjoner dersom det med hensyn til en parts bosted, statsborgerskap eller annen tilknytning fantes saklig grunn til at adopsjonssøknaden ble avgjort i vedkommende land.

Etter dansk rett skal en utenlandsk adopsjon anerkjennes dersom adopsjonen er gjennomført med sikte på adopsjon av barnet til Danmark i overensstemmelse med Haagkonvensjonen 1993,

jf. den danske adopsjonsloven § 28 andre ledd. Dersom adopsjonen er gjort gjennom en dansk adopsjonsorganisasjon, utsteder statsforvaltningen en bekreftelse på at den utenlandske avgjørelsen om adopsjon anerkjennes. I andre saker hvor det er foretatt en adopsjon i utlandet, er det i de fleste saker Ankestyrelsens som tar stilling til om adopsjonen kan anerkjennes. Ankestyrelsen kan anerkjenne en utenlandsk adopsjon etter Haagkonvensjonen 1993 eller etter uskrevne internasjonale privatrettslige regler. Dersom anerkjennelsen beror på uskrevne internasjonale privatrettslige regler, anerkjennes adopsjonen som utgangspunkt dersom adoptanten hadde domisil (regnet som fast bopel og varig tilknytning) i det landet hvor adopsjonen er gjennomført på tidspunktet for adopsjonen. I tillegg kreves det at adopsjonen er gyldig og endelig, at adopsjonen har de rettsvirkninger som svarer til rettsvirkningene av en dansk adopsjon, jf. den danske adopsjonsloven § 16 og at adopsjonen ikke strider mot grunnleggende danske rettsprinsipper (ordre public).

Etter finsk rett anerkjennes adopsjoner som er gitt etter Haagkonvensjonen 1993 og den nordiske familierettskonvensjonen. I tillegg vil en adopsjon gitt etter adopsjonstillatelse bli anerkjent. En utenlandsk adopsjon gitt uten adopsjonstillatelse er gyldig hvis:

- «1) båda adoptionssökandena vid tidpunkten för adoptionen var bosatta i staten i fråga och de har bott där utan avbrott under minst ett år omedelbart före adoptionen, eller
- 2) adoptionen är giltig i den stat där sökandena vid tidpunkten för adoptionen var bosatta och de har bott där utan avbrott under minst ett år omedelbart före adoptionen.

Om adoptionstillstånd borde ha sökts för en adoption enligt 2 mom. är adoptionen dock giltig i Finland endast om tillstånd har beviljats.»¹

Adopsjonen må ha som vesentlig hensikt å fastsette forholdet mellom foreldre og barn selv om foranstaltningens rettslige virkning i den staten ikke tilsvarende rettsvirkningen av adopsjon etter finsk lov. Helsingfors tingrett kan fastsette at en adopsjon vurderes som gyldig i Finland på nærmere bestemte vilkår.

Etter den islandske adopsjonsloven artikkel 38 skal en adopsjonsavgjørelse fra utlandet være gyldig i Island hvis den er gitt i henhold til forhånds-

samtykke i medhold av den islandske adopsjonsloven. I tillegg kan sysselmannen fastsette at de rettslige konsekvensene av en utenlandsk adopsjonsavgjørelse skal ha samme rettslige virkning som en adopsjon tillatt i Island. Videre er det en bestemmelse som viser til internasjonale konvensjonsforpliktelser.

24.4.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår at reglene om anerkjennelse av utenlandske avgjørelser samles i én bestemmelse, se utvalgets lovutkast § 46. I tillegg foreslår utvalget en særskilt bestemmelse om anerkjennelse av utenlandsk avgjørelse om opphevelse eller omgjøring av adopsjon, se utvalgets lovutkast § 48. Utvalget peker på at et grunnleggende vilkår for anerkjennelse er at den utenlandske adopsjonen anses som en «adopsjon». Adopsjonsmyndighetene må foreta en konkret vurdering ut fra vilkårene og rettsvirkningene i landet der avgjørelsen ble fattet. Det er ikke avgjørende at avgjørelsen er kalt «adopsjon». Utvalget foreslår ikke endringer i gjeldende rett når det gjelder dette vilkåret og de vurderinger som gjøres i dag. Utvalget har heller ikke funnet det hensiktsmessig å forsøke å beskrive vilkåret eller vurderingene nærmere i lovteksten.

Etter gjeldende lov er det et vilkår at adopsjonen er «gitt og gyldig». Vilket innebærer at avgjørelsen må være truffet av offentlig myndighet, enten en domstol eller administrativ myndighet, og at avgjørelsen må være gyldig og endelig i landet der den ble gitt. Utvalget foreslår at disse vilkårene tas inn i lovteksten, og peker på at lovteksten da blir mer fullstendig og enklere å forstå. Utvalget mener at det i vilkåret om en endelig avgjørelse vil ligge en forutsetning om at avgjørelsen er gyldig. Utvalget foreslår derfor at regelen skal omfatte «endelig avgjørelse om å adoptere som er fattet av en domstol eller en annen offentlig myndighet».

Videre foreslår utvalget at den praktisk viktigste hovedregelen om anerkjennelse av utenlandsk adopsjon etter norsk forhåndssamtykke kommer først i anerkjennelsesbestemmelsen. Utvalget mener videre at vilkårene for anerkjennelse i andre tilfeller fremdeles bør være at adopsjonen ble gitt eller anerkjent i det landet der søkeren eller søkerne hadde sitt bosted. I tillegg mener utvalget at tredjelandsadopsjoner som anerkjennes i søkerens bostedsland på adopsjonstidspunktet, som i dag bør anerkjennes her. Utvalget finner også at regelen om at anerkjennelse av utenlandsk adopsjon av barn under 18 år bosatt i Norge kre-

¹ Adoptionslag 20.1.2012/22 § 39

ver samtykke fra norske myndigheter, bør videreføres. Utvalget vurderer videre at denne beskyttelsen også bør gis til barn som er norske statsborgere, selv om de ikke er bosatt i Norge.

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at norske myndigheter kan avgjøre om en utenlandsk adopsjon anerkjennes i Norge. Denne avgjørelsen innebærer bare en vurdering av om lovens vilkår for anerkjennelse er oppfylt. Adopsjonslovutvalget mener videre at det unntaksvis kan være grunn til at adopsjoner som ikke oppfyller vilkårene i gjeldende adopsjonslov § 19 første ledd, likevel skal anerkjennes i Norge, og at dagens regel bør videreføres. Det uttales at som i dag er dette ment som en snever unntaksregel, og utvalget foreslår at dette klargjøres i lovteksten ved at regelen skal gjelde «i særlige tilfeller».

For en nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger og forslag vises det til NOU 2014: 9 punkt 26.6.4 og merknadene til utvalgets lovutkast.

24.4.5 Høringsinstansenes syn

Tre høringsinstanser uttalte seg om utvalgets forslag til bestemmelsene om anerkjennelse av utenlandske adopsjoner.

Advokatforeningen uttaler at «Anerkjennelse av utenlandsk avgjørelse om adopsjon kan være et praktisk viktig spørsmål for adopsjonssøkere som eksempelvis adopterer fra eget opprinnelig hjemland, eller land de har særlig tilknytning til.» Foreningen har imidlertid merknader til utformingen av bestemmelsen i utvalgets lovutkast § 46 om anerkjennelse, og mener at den ikke gir et tilstrekkelig klart uttrykk for hvordan reglene skal forstås. Det samme gjelder bestemmelsen om rettsvirkningene i utvalgets lovutkast § 47.

Utlendingsdirektoratet (UDI) påpeker at det er uklart hvordan Bufetat skal fange opp saker hvor Bufetat bør foreta en vurdering av om adopsjonen skal anerkjennes. Det vises til at *UDI* kun foretar kontroll av dokumentasjon og om det foreligger et adopsjonsinstitut, og at adopterte barn registreres som øvrige barn.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) støtter ikke utvalgets lovforslag § 46 første ledd og mener at alle utenlandske adopsjoner bør vurderes av Bufetat før de kan legges til grunn i Norge. For øvrig støtter *Bufdir* forslagene, men ønsker ikke at alle regioner skal ha kompetanse til å avgjøre saker om anerkjennelse. Det foreslås at kompetansen legges til én region, som i dag. *Bufdir* støtter forslaget til § 47 første ledd om at bare

utenlandske adopsjoner som er anerkjent uten videre skal legges til grunn i Norge.

24.4.6 Departementets vurderinger og forslag

24.4.6.1 Synliggjøre konvensjonsforpliktelser

Norge har visse konvensjonsforpliktelser når det gjelder anerkjennelse av utenlandske adopsjoner. Dette er regulert i Nordisk familierettslig konvensjon og i Haagkonvensjonen 1993. Når det tas stilling til spørsmål om anerkjennelse, må det tas utgangspunkt i konvensjonens krav, og det kan ikke stilles større krav for anerkjennelse etter adopsjonsloven enn det som gjelder etter konvensjonen.

Departementet viser til at norske myndigheter bare står fritt ved utformingen av anerkjennelsesreglene i egen lovgivning når det ikke foreligger internasjonale forpliktelser. Departementet viser til at det foreligger slike føringer og at disse bør synliggjøres i bestemmelsen om anerkjennelse.

Det er ikke nødvendig å innta en bestemmelse om konvensjonsforpliktelser, men departementet foreslår dette av pedagogiske grunner. Norsk rett kan ikke ha regler om anerkjennelse som er i strid med våre internasjonale forpliktelser, og praksis må også være i samsvar med slike forpliktelser. Bestemmelsen som foreslås tar også høyde for eventuelle nye konvensjonsforpliktelser.

Departementet foreslår derfor en bestemmelse i § 46 tredje ledd som synliggjør våre internasjonale forpliktelser når det gjelder anerkjennelse. Dette etter modell blant annet av endringen i barneloven § 84 b i forbindelse med gjennomføringen av Haagkonvensjonen 1996, jf. Prop. 102 LS (2014–2015).

24.4.6.2 Utenlandske adopsjoner som anerkjennes umiddelbart i Norge

Departementet foreslår at en endelig avgjørelse om adopsjon som er fattet av en domstol eller en annen offentlig myndighet i et annet land, umiddelbart anerkjennes i Norge dersom norske myndigheter har gitt forhåndssamtykke til adopsjonen etter utkastet §§ 18, 20 eller 21, det vil si også når adopsjonen er foretatt utenom organisasjon. Departementet foreslår også at en endelig avgjørelse om å adoptere som er fattet av en domstol eller en annen offentlig myndighet i et annet land anerkjennes i Norge dersom adopsjonen ble gitt eller anerkjent i den stat der søkeren hadde sitt vanlige bosted på avgjørelsestidspunktet.

Bestemmelsen viderefører adopsjonsloven § 19 første ledd.

Adopsjoner gjennomført i utlandet mens adoptanten eller adoptantene hadde vanlig bosted der, skal, som nevnt ovenfor, anerkjennes når vilkårene for dette er oppfylt. Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag om at unntak fra dette gjelder når adopsjonen omfatter barn med vanlig bosted i Norge eller barn som på tidspunktet for avgjørelsen var norsk statsborger. Bestemmelsen er på dette punkt en videreføring av adopsjonsloven gjeldende § 19 andre ledd, men er utvidet ved at statsborgerskap er gjort til alternativt vilkår til barnets bosted. Utvalget viser til at den tilsvarende svenske regelen gjelder for svenske statsborgere, og i utredningen SOU 2009: 61 *Moderne adoptionsregler* foreslås det å beholde denne regelen. Utredningen peker på følgende eksempel der regelen kan få praktisk betydning: Et barn som er svensk statsborger og bosatt i Sverige flytter utenlands med den ene forelderen etter foreldrenes skilsmisse. Barnet får bosted i land A. Forelderen gifter seg på nytt og steforelderen adopterer barnet i land A. Barnets forelder i Sverige kjenner ikke til denne prosessen, og har ikke fått uttale seg. Ettersom avgjørelsen er truffet i barnets bostedsland skulle den etter hovedregelen anerkjennes i Sverige. Tilsvarende situasjon kan oppstå for et barn som er norsk statsborger. Etter departementets mening bør en adopsjon av et barn som er norsk statsborger derfor ikke anerkjennes i Norge uten norske myndigheters godkjenning.

Spørsmålet om en utenlandsk avgjørelse om adopsjon skal anerkjennes av norske myndigheter, vil kunne oppstå når andre myndigheter enn adopsjonsmyndighetene tar stilling til eller behandler en konkret sak. Det tas dermed ofte stilling til anerkjennelse prejudisielt, det vil si i forbindelse med og som en del av behandlingen av en annen sak. De myndigheter som tar stilling til avgjørelser om adopsjon er for eksempel UDI i saker etter utlendingsloven, Skatteetaten i saker om tildeling av fødselsnummer for barn født i utlandet og i sak om registrering etter folkeregisterloven, Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med saker om rettigheter etter folketrygdloven mv. og utenriksstasjonene i forbindelse med utstedelse av pass til barn født i utlandet.

De vurderingene som blant annet UDI, Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og utenriksstasjonen skal foreta av adopsjonen når de avgjør om den skal legges til grunn prejudisielt, er knyttet til en kontroll av om lovens vilkår for anerkjennelse er oppfylt. Saken må opplyses slik at det kan tas

stilling til dette. Det skal vurderes om det foreligger en gyldig og endelig adopsjon som er besluttet av kompetent offentlig myndighet i utlandet.

24.4.6.3 Adopsjonsmyndighetenes adgang til bekreftelse og avgjørelse

Departementet foreslår at adopsjonsmyndigheten på anmodning kan bekrefte om en utenlandsk adopsjon umiddelbart anerkjennes i Norge. Departementet bruker nye ord om adopsjonsmyndighetens behandling av slike saker, for å tydeliggjøre om adopsjonsmyndighetenes avgjørelse innebærer en bekreftelse av at en utenlandsk adopsjon anerkjennes etter § 46 eller om det treffes en avgjørelse om at en utenlandsk adopsjon som ikke kan anerkjennes etter § 46 likevel skal gjelde i Norge. Bekreftelsen innebærer en legalitetskontroll av om de rettslige vilkårene for anerkjennelse er oppfylt.

Det tas ofte stilling til anerkjennelse prejudisielt, det vil si i forbindelse med og som en del av behandlingen av en annen sak, se ovenfor. Departementet viser til at den aktuelle myndighet etter forslaget kan be adopsjonsmyndigheten om en vurdering av om adopsjonen kan anerkjennes, og ved behov bør gjøre det. UDI har i sitt høringssvar bemerket at det er noe uklart i utredningen hvordan adopsjonsmyndighetene skal fange opp saker hvor det bør foretas en vurdering av om en utenlandsk adopsjon anerkjennes, og Advokatforeningen viser til at bestemmelsen om Bufetats rolle bør utformes mer konsist. Dagens ordlyd inneholder ingen lovfesting av hvem som kan henvende seg til Bufetat om anerkjennelse. Departementet mener på denne bakgrunn at det bør klargjøres i loven hvem som kan legge fram saken for adopsjonsmyndighetene.

Departementet viser videre til høringssvaret fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) der de uttaler at alle utenlandske adopsjoner burde være vurdert av Bufetat før de kan legges til grunn i Norge. Selv om forslaget om klargjøring ikke innebærer noen plikt til at alle utenlandske adopsjoner blir vurdert av Bufetat, vil en slik lovendring innebære en tydeliggjøring som kan bidra til at myndigheter i større grad vurderer om en utenlandsk adopsjonsavgjørelse bør bekreftes av Bufetat der det er behov for det.

Departementet foreslår også endringer i ordlyden for å tydeliggjøre at den som har adoptert eller den adopterte kan be om bekreftelse fra adopsjonsmyndigheten. Dette er ingen realitetsendring.

Departementet foreslår å videreføre at en avgjørelse som ikke oppfyller vilkårene for umiddelbar anerkjennelse unntaksvis kan legges til grunn i Norge, og at det bare er adopsjonsmyndigheten som kan avgjøre dette. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 19 tredje ledd andre punktum i adopsjonsloven, og utvalgets utkast til § 46 fjerde ledd.

Departementet mener at det unntaksvis kan være grunn til at adopsjoner som ikke oppfyller vilkårene i første ledd, likevel skal anerkjennes i Norge. Som i dag er dette ment som en snever unntaksregel. Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag om at dette klargjøres i lovteksten ved at regelen uttrykkelig fastsetter at den skal gjelde når det er til barnets beste og særlige grunner taler for det.

Norske adopsjonsmyndigheter må i hvert enkelt tilfelle vurdere om den utenlandske adopsjonen skal anerkjennes i Norge. Barnets beste er et grunnleggende hensyn ved vurderingen. Departementet er enig i utvalgets forslag om at dagens vurderingspraksis videreføres. Adopsjonsmyndighetene må ta stilling til om en anerkjennelse vil være til barnets beste. Relevante momenter kan være om det har gått lang tid siden adopsjonen fant sted, om det foreligger et langvarig tilkynningsforhold mellom søkerne og barnet, om søkerne ville fylle vilkårene i norsk rett for å adoptere fra utlandet og om saksbehandling og vurderinger i utlandet er gjort på en forsvarlig og betryggende måte.

Anerkjennelse kan være aktuelt der den som har adoptert og den som er adoptert har bodd flere år i et annet land før de flyttet til Norge, og det vil virke urimelig å rive opp festnede familieforhold, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 16. Det samme gjelder der det foreligger et langvarig tilkynningsforhold mellom søkerne og barnet, jf. Prop. 7 L (2009–2010) s. 36.

Departementet foreslår videre at det reguleres i bestemmelsen om anerkjennelse at bekreftelse eller avgjørelse uten videre skal legges til grunn av norske myndigheter. Utvalget foreslo en liknende regel som var plassert sammen med bestemmelsen om rettsvirkninger, jf. utvalgets lovforslag § 47 første ledd andre punktum.

Advokatforeningen uttaler om dette:

«Utkastet § 47 om rettsvirkningene av utenlandsk avgjørelse, er også uklart utformet. Det heter i annet pkt: «Bare en utenlands adopsjon som er anerkjent etter § 46 tredje og fjerde ledd skal uten videre legges til grunn av norske myndigheter». Bestemmelsen klargjør ikke

hva som gjelder for adopsjoner som anerkjennes etter § 46 første og annet ledd, og som ikke uten videre skal legges til grunn av norske myndigheter. Også her må lovteksten kunne utformes tydeligere, selv om bestemmelsens spesialmotiver klargjør hva som er ment.»

Departementet foreslår at bestemmelsene om anerkjennelse deles inn i to paragrafer. Den ene bestemmelsen regulerer når en utenlandsk adopsjon anerkjennes i Norge uten en bekreftelse eller avgjørelse av adopsjonsmyndigheten. Den andre bestemmelsen regulerer saksbehandling når spørsmål om bekreftelse eller avgjørelse knyttet til en utenlandsk adopsjon legges fram for adopsjonsmyndighetene. Dette vil i seg selv tydeliggjøre dette skillet mellom prejudisielle avgjørelser på den ene siden og bekreftelser eller avgjørelser på den andre siden.

Utvalget la til grunn at en bekreftelse innebærer at adopsjonen får rettsvirkning fra det tidspunkt den utenlandske avgjørelsen ble truffet. En anerkjennelse som skjer gjennom en skjønnsmessig avgjørelse av adopsjonsmyndighetene etter § 47 tredje ledd, har først virkning fra tidspunktet for den norske anerkjennelsen av adopsjonen. Departementet deler denne oppfatningen.

24.4.6.4 Forskriftshjemmel

Departementet foreslår en forskriftshjemmel slik at departementet kan gi forskrift om gjennomføring av reglene om anerkjennelse. Begrunnelsen for dette er at det i framtiden kan bli behov for å utarbeide nærmere regler for hvordan saker om anerkjennelse av utenlandske adopsjonsavgjørelser skal gjennomføres, og at det derfor kan være behov for at departementet kan fastsette regler om anerkjennelse i forskrift. Det vises til departementets lovutkast § 47 fjerde ledd.

24.5 Virkningene av anerkjennelse

24.5.1 Gjeldende rett

Når en utenlandsk avgjørelse anerkjennes i Norge, er det internasjonal-privatretslige prinsipp at den får samme rettsvirkning som en tilsvarende norsk avgjørelse.

For utenlandske adopsjoner gitt etter norsk forhåndssamtykke, kan adopsjonsmyndighetene bestemme at adopsjonen skal ha samme rettsvirkning som norsk adopsjon, jf. adopsjonsloven § 22 andre punktum. I praksis blir det alltid truffet slik bestemmelse i tilknytning til at forhåndssam-

tykke blir gitt, se Hognestad og Steenberg (2000) s. 344. For denne praktisk viktige adopsjonstypen vil dermed rettsvirkningene av en utenlandsk adopsjon være de samme som rettsvirkningene av en norsk adopsjon.

Det er ingen generell lovregulering av en anerkjent utenlandsk adopsjons rettsvirkninger i andre tilfeller. Men noen viktige aspekter er regulert i adopsjonsloven § 21. Med hensyn til vergemål, foreldreansvar og underholdsplikt anses adoptivbarnet som adoptanten(e)s eget barn. Dette utgjør de viktigste rettslige funksjoner av forholdet mellom barn og foreldre i norsk rett, og er således kjerne-elementer i et adopsjonsforhold. De samme punktene er omfattet av Haagkonvensjonen 1993 artikkel 26 nr. 1 bokstav a) og b).

Videre inneholder adopsjonsloven § 21 også en regel som regulerer lovvalget i forbindelse med arvespørsmål. Etter denne bestemmelsens andre ledd skal den lov som ellers får anvendelse for retten til arv etter avdøde (arvestatuttet) regulere retten til arv på grunn av utenlandsk adopsjon, uten hensyn til etter hvilket lands rett avgjørelsen om adopsjon er truffet.

Andre rettsvirkninger enn dette er ikke regulert i adopsjonsloven.

24.5.2 Internasjonale forpliktelser

Et viktig spørsmål under forhandlingene forut for Haagkonvensjonen 1993 var hvilke rettsvirkninger det skulle ha når en adopsjon anerkjennes. Det uttales i stortingsproposisjonen i forbindelse med ratifikasjonen (St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 19):

«En harmonisering av deltakerlandenes nasjonale lovgivning om rettsvirkningene av en adopsjon var ikke et aktuelt tema under forbedringen av konvensjonen. En slik rettsharmonisering hører ikke under Haagkonferansens mandat og oppgaver, og for øvrig ville oppgaven vært en umulighet i forhold til de store rettslige og kulturelle forskjellene landene imellom. Man er derfor i overskuelig framtid henvist til å bygge på internasjonal-privatrettslige regler ved spørsmål om anerkjennelse av adopsjoner gitt i et annet deltakerland.»

Anerkjennelsens rettsvirkninger reguleres i artikkel 26. Etter artikkel 26 nr. 1 skal anerkjennelse av en adopsjon innbefatte anerkjennelse av (a) det rettslige foreldre-barn-forhold mellom barnet og dets adoptivforeldre, (b) adoptivforeldrenes foreldreansvar for barnet, og (c) opphør av det tidligere eksisterende rettsforhold mellom barnet og

hans eller hennes mor og far, dersom adopsjonen har slik virkning i den kontraherende stat den fant sted.

Ved den norske ratifikasjonen ble bokstav (a) og (b) i store trekk vurdert å være i samsvar med adopsjonsloven § 21 første ledd om vergemål, foreldreansvar og underholdsplikt, se St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 21. De to regelsettene omfatter de grunnleggende og dagligdagse rettslige funksjonene i et hvert foreldre-barn-forhold. Uten at disse funksjonene overføres, er det ikke noe adopsjonsforhold. Når opprinnelsesstaten har samtykket i en internasjonal adopsjon, er det et minstekrav at samtykket omfatter at disse funksjonene overføres. Dersom noen av funksjonene etter opprinnelsesstatens interne rett ligger igjen hos opprinnelige foreldre, vil dette bare være rent teoretisk, fordi funksjonene vil bli utøvet i mottakerlandet av adoptivforeldrene. Etter bokstav c) er det særlig arverett som er aktuelt. Den norske adopsjonsloven bestemmer at rett til arv på grunn av utenlandsk adopsjon reguleres av den lov som ellers får anvendelse på retten til arv etter avdøde (arvestatuttet), uten hensyn til etter hvilket lands rett avgjørelsen om adopsjon er truffet.

Haagkonvensjonen 1993 artikkel 26 nr. 2 lyder:

«Når en adopsjon har den virkning at den bringer til opphør et tidligere eksisterende rettsforhold mellom foreldre og barn, skal barnet i mottakerstaten og i enhver annen kontraherende stat hvor adopsjonen anerkjennes, nyte godt av de samme rettigheter som de som følger av adopsjoner som har slik virkning i vedkommende stat(er)».

Denne regelen har ingen praktisk betydning for Norge, som bare har sterk adopsjon. Men i land som har et to-sporet system, må sterke adopsjoner fra andre konvensjonsstater få rettsvirkning som sterk adopsjon også i mottakerstaten.

Bestemmelsen avslutter med et punkt om at reglene i nr. 1 og 2 ikke er til hinder for å anvende bestemmelser som er gunstigere for barnet og som gjelder i den kontraherende stat som anerkjenner adopsjonen.

Artikkel 27 er en praktisk viktig bestemmelse som innebærer at norske myndigheter kan fastsette at en «svak adopsjon» fra opprinnelseslandet skal anses som en «sterk adopsjon» i Norge, dersom de nødvendige samtykker etter konvensjonen er innhentet. Dersom slikt samtykke ikke er innhentet, kan adopsjonen ikke omgjøres, og forblir en svak adopsjon. Når norske myndigheter gir

forhåndssamtykke til en adopsjon etter § 16 e og fastsetter at adopsjonen skal ha samme rettsvirkning som en norsk adopsjon etter § 22, må det derfor sørges for at det innhentes nødvendige samtykker i de tilfellene opprinnelseslandet bare har svak adopsjon. I forarbeidene til ratifikasjon av Haagkonvensjonen 1993 heter det at dette er en teoretisk problemstilling, og mer av akademisk enn praktisk art. I St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 22 uttalte Barne- og familiedepartementet at det ikke var kjent med at problemet var blitt satt på spissen i sin 25 år lange erfaring med internasjonale adopsjoner.

24.5.3 Andre nordiske lands rett

I Sverige reguleres adopsjonens rettsvirkninger i lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption § 4. Barnet skal anses som adoptantens barn i ekteskap når det gjelder foreldreansvar, vergemål og underhold. Ved spørsmål om arverett gjelder de alminnelige regler om rettsvalg for arverett, uansett hvilken lov som regulerte adopsjonen. Dersom adopsjonen er foretatt i Sverige, anses likevel adoptivbarnet alltid som adoptantens barn i ekteskap. I de tilfeller adoptivbarnet ikke har arverett etter adoptanten, kan det ut fra rimelighetsbetraktninger («vad som finnes skäligt») fastsettes at det skal betales bidrag til barnets underhold fra adoptantens dødsbo.

I utredning SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* foreslås det at hovedregelen skal være at en utenlandsk adopsjon som anerkjennes i Sverige skal ha samme rettsvirkning som en svensk adopsjon (sterk adopsjon). Dersom det er en svak adopsjon som ikke innebærer at rettsforholdet mellom den som adopteres og hans eller hennes opprinnelige slekt oppheves, skal adopsjonen heller ikke i Sverige få slik virkning. Men overfor adoptanten og dennes slektninger skal adopsjonen likevel ha samme rettsvirkning som en svensk adopsjon.

Se omtale av annen nordisk rett i punkt 24.4.3.

24.5.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Utvalget foreslår i sitt lovutkast § 47 at når en utenlandsk adopsjonsavgjørelse anerkjennes her i landet, skal den ha samme rettsvirkning som en norsk adopsjon. Utvalget peker på at en slik regel vil være i samsvar med det alminnelige prinsipp for anerkjennelse av utenlandske avgjørelser. Det foreslås et unntak i utkastet § 47 andre ledd for å oppfylle internasjonale forpliktelser etter Haagkonvensjonen 1993 artikkel 27, jf. artikkel 26.

Unntaket innebærer at regelen om anerkjennelsens rettsvirkninger ikke gjelder for adopsjoner som omfattes av Haagkonvensjonens artikkel 27, dersom ikke vilkåret om samtykke til omgjøring fra «svak» til «sterk» etter artikkel 4 er oppfylt. For disse adopsjonene vil adopsjonens rettsvirkning følge av Haagkonvensjonen artikkel 26.

Utvalget mener at regelen også bør omfatte adopsjon av personer over 18 år, når adopsjonen anerkjennes her.

For en nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger og forslag, vises det til NOU 2014: 9 punkt 26.6.4 (s. 370).

24.5.5 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder rettsvirkningene av utenlandske adopsjoner uttaler *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*:

«Bufdir støtter forslaget i utkast til § 47 første ledd, første punktum om at en utenlandsk adopsjon som anerkjennes i Norge skal ha samme rettsvirkninger som en norsk adopsjon. Bufdir støtter videre forslaget i utkast til § 47 første ledd, annet punktum om at bare utenlandske adopsjoner som er anerkjent av Bufetat uten videre skal legges til grunn i Norge.

Bufdir støtter videre forslaget i utkast til § 47 annet ledd om at en utenlandsk adopsjon som anerkjennes her ikke skal ha like langtrekkelige rettsvirkninger som en norsk adopsjon dersom samtykkene til adopsjonen gitt i utlandet ikke omfatter slike rettsvirkninger. Bufdir ser imidlertid utfordringer i forhold til hvordan en slik regel skal kunne ivaretas i praksis. En utenlandsk adopsjon som anerkjennes i Norge registreres ikke i adopsjonsregisteret. Norske folkeregister-myndigheter registrerer heller ikke hvilke rettsvirkninger en anerkjent utenlandsk adopsjon har. I praksis vil derfor en anerkjent utenlandsk adopsjon få samme rettsvirkninger i Norge som en norsk adopsjon. Dette er etter Bufdirs syn uheldig. Det bør etter Bufdirs syn etableres ordninger som sikrer at den utenlandske adopsjonen ikke tillegges videre rettsvirkninger i Norge enn det er grunnlag for og som det er samtykket til.»

24.5.6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig i utvalgets forslag om at når en utenlandsk adopsjonsavgjørelse anerkjennes her i landet, skal den ha samme rettsvirkning

som en norsk adopsjon. En slik regel gir større forutberegnelighet og likebehandling enn dagens regler. Regelen vil også være enklere å anvende i praksis og er i samsvar med det alminnelige prinsipp for anerkjennelse av utenlandske avgjørelser.

Departementet vil peke på at formålet med adopsjonsloven er at barnet skal få en trygg oppvekst ved at det etableres varige, rettslige bånd som tilsvarer forholdet mellom barn og foreldre, jf. departementets lovutkast § 1. Barnet skal sikres en stabil ny familie, og i alle forhold regnes som barn i denne nye familien. Departementet mener at denne stabiliteten og tryggheten også bør gis til de barn som er adoptert i utlandet. Når adopsjonen anerkjennes her i landet, er det ikke grunn til å stille disse barna i en annen og mer usikker situasjon enn barn som er adoptert ved en norsk avgjørelse.

Departementet er enig med utvalget i at regelen også bør omfatte adopsjon av personer over 18 år, når adopsjonen anerkjennes her.

Departementet er enig i utvalgets vurdering om at bestemmelsen skal henvise til våre internasjonale forpliktelser. Departementet foreslår imidlertid en noe annen formulering enn utvalget. De internasjonale forpliktelsene vil blant annet omfatte Haagkonvensjonen 1993 artikkel 27 som fastsetter at nasjonale myndigheter kan omgjøre en «svak adopsjon» fra opprinnelseslandet til en «sterk adopsjon» dersom de nødvendige samtykker etter konvensjonen er innhentet. Dersom slikt samtykke ikke er innhentet, kan adopsjonen ikke omgjøres, og forblir en svak adopsjon. Departementet har merket seg Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets bekymring for hvordan en slik regel skal praktiseres, og vil følge med i utviklingen. Det vises til lovutkastet § 49.

Når det gjelder forslaget om når en utenlandsk avgjørelse uten videre skal legges til grunn av norske myndigheter, vises det til punkt 24.4.6.

24.6 Anerkjennelse av en utenlandsk avgjørelse om å oppheve eller omgjøre en adopsjon

24.6.1 Gjeldende rett

Adopsjonsloven § 19 fjerde ledd har en særregel om anerkjennelse av utenlandsk avgjørelse om opphevelse av adopsjon når adoptivbarnet eller en av adoptivforeldrene er bosatt i Norge på opphevelsestiden. Slike avgjørelser anerkjennes bare når adopsjonsmyndighetene samtykker i opphevelsen. I norsk rett ble reglene om opphevelse av adopsjon fjernet ved adopsjonsloven av 1986.

Norsk rett har derfor ikke jurisdiksjonsregler for opphevelsesavgjørelser, men derimot en regel om anerkjennelse av slike utenlandske avgjørelser.

24.6.2 Internasjonal rett

I følge Nordisk familierettslig konvensjon artikkel 13 skal spørsmål om opphevelse av et adoptivforhold, som består mellom statsborgere i de kontraherende stater, og som er stiftet i en av disse, avgjøres i den stat hvor adoptanten er bosatt, eller hvis han ikke har bopel i noen av de kontraherende stater, i den stat hvor den adopterte er bosatt.

Ved avgjørelsen anvendes i hver stat den der gjeldende lov.

24.6.3 Andre nordiske lands rett

Det finnes ingen bestemmelser i svensk rett om anerkjennelse av utenlandske avgjørelser om opphevelse av adopsjon. I forarbeidene er det uttalt at spørsmålet om i hvilke tilfeller en utenlandsk avgjørelse om opphevelse av adopsjon kan og bør tillegges virkning i Sverige og hvilke rettsvirkninger avgjørelsen i så fall skal ha, skal avgjøres under rettsanvendelsen.² I SOU 2009: 61 s. 247 drøftes spørsmålet om anerkjennelse av utenlandske beslutninger om oppheving eller ugyldighetsforklaring av adopsjon. Utredningen vurderte om en slik bestemmelse skal innføres i Sverige, men kom til at de ikke skulle foreslå dette.

I finsk rett reguleres anerkjennelse av utenlandske beslutninger om oppheving av adopsjon i den finske adopsjonsloven § 70, § 71, § 72 og § 75.

I dansk rett er dette spørsmålet ikke særskilt regulert. Spørsmålet hører i siste ende under domstolene, og vurderingen må skje ut fra generelle prinsipper om anerkjennelse av utenlandske avgjørelser.

I islandsk rett er det ingen bestemmelser om opphevelse av adopsjon eller anerkjennelse av utenlandske avgjørelser om opphevelse av adopsjon. Det er ikke tillatt å oppheve en adopsjon etter islandsk rett.

24.6.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har vurdert å ta ut av loven adgangen for adopsjonsmyndighetene til å anerkjenne en utenlandsk avgjørelse om å oppheve adopsjon, men

² Se prop. 1971:113 s. 39-40 og Bogdan, Svensk internationell privat- och processrätt, uppl. 8, s. 293.

har falt ned på å beholde en slik regel, selv om det praktiske behovet er lite. Utvalget viser til at personer bosatt i Norge kan ha behov for å få anerkjent opphevelse av en adopsjon foretatt av utenlandske myndigheter til tross for at adgangen til opphevelse er utelukket etter norske regler. I tillegg foreslår utvalget at regelen om anerkjennelse av opphevelse også skal omfatte andre typer av utenlandske avgjørelser om endring av adopsjon, slik som omgjøring.

For en nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger og forslag, vises det til NOU 2014: 9 punkt 26.6.4 (s. 370–371).

24.6.5 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder en utenlandsk avgjørelse om opphevelse eller omgjøring av adopsjon, støtter *Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir)* i utgangspunktet utvalgets forslag, men kommer med noen innvendinger til utvalgets forslag når det gjelder vilkårene i bestemmelsen.

24.6.6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å beholde regelen som gir adopsjonsmyndighetene adgang til å anerkjenne en utenlandsk avgjørelse om å oppheve adopsjon. Til tross for at adgangen til opphevelse er utelukket etter norske regler, kan personer bosatt i Norge ha behov for å få anerkjent opphevelse av en adopsjon foretatt av utenlandske myndigheter.

I tillegg støtter departementet utvalgets forslag om at regelen om anerkjennelse av opphevelse også skal omfatte andre typer av utenlandske avgjørelser om endringer av adopsjon, slik som omgjøring. Det vises til lovutkastet § 48.

24.7 Ordre public

24.7.1 Gjeldende rett

En utenlandsk adopsjon gjelder ikke her i riket dersom dette åpenbart vil virke støtende på norsk rettsorden (ordre public), jf. adopsjonsloven § 20. Dette innebærer at selv om en utenlandsk adopsjon oppfyller vilkårene i adopsjonsloven § 19 første ledd eller § 22, anerkjennes adopsjonen likevel ikke i Norge dersom den er ordre public-stridig.

Dette er en generell reservasjon, som gjelder både utenlandske adopsjoner etter forhandssam-

tykke fra norske myndigheter, jf. adopsjonsloven § 22, og for adopsjoner fra søkers bostedsland, jf. adopsjonsloven § 19 første ledd.

Slike ordre public-forbehold er vanlige i internasjonal-privatrettslige konvensjoner og lovgivning. Reservasjonen er så grunnleggende i norsk rett at den ville gjelde også uten en lovfesting.

Regelen er ment som en snever sikkerhetsventil. Det må dreie seg om avgjørelser som støter mot fundamentale etiske eller sosiale prinsipper her i landet. Norske myndigheter skal ikke foreta noen generell etterprøving av avgjørelsen, hverken etter norsk eller vedkommende lands rett.

Det er adopsjonsavgjørelsen i seg selv, og ikke den utenlandske rettsregelen, som skal vurderes. Vilråene for en tilsidesettelse av en adopsjonsavgjørelse er strenge.

Etter forarbeidene beror det på en vurdering i hvert enkelt tilfelle om regelen skal anvendes. Som eksempler på adopsjoner som kan bli satt til side, nevnes rene proforma adopsjoner, hvor det ikke er meningen å skape noe virkelig familieforhold mellom adoptanten(e) og adoptivbarnet, men hvor hensikten er for eksempel at adoptivbarnet skal få adoptantens statsborgerskap, slektsnavn eller lignende, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 17.

Et svært viktig moment ved vurderingen vil være hensynet til barnets beste. Dette er uttrykkelig regelfestet i Haagkonvensjonen 1993 artikkel 24, se nedenfor.

24.7.2 Internasjonale forpliktelser

Nordisk familierettslig konvensjon har ingen reservasjon for ordre public. Regelen i adopsjonsloven § 20 vil gjelde også for adopsjoner som faller inn under denne konvensjonen.

Etter Haagkonvensjonen 1993 kan anerkjennelse av en adopsjon nektes dersom den åpenbart strider mot statens rettsorden (ordre public), idet det skal tas hensyn til barnets beste, jf. artikkel 24.

24.7.3 Andre nordiske lands rett

Svensk rett har en ordre public-reservasjon i lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption § 6. I dansk rett er ordre public-reservasjonen ulovfestet. Finsk rett har en ordre public-reservasjon i sin adopsjonslov (adoptionslag) § 76. Island har en ordre public-reservasjon i artikkel 39 i sin adopsjonslov (Lög um ættleiðingar).

24.7.4 Adopsjonsutvalgets forslag

Utvalget foreslår en ordre public-regel i sitt lovutkast. Regelen er en generell reservasjon, og utvalget foreslår derfor at regelen står til slutt i kapitlet. Utvalget viser til at det avgjørende ved vurderingen av ordre public, vil være hensynet til barnets beste. Til forskjell fra dagens regel, foreslår utvalget at den også skal omfatte anvendelsen av utenlandsk rett.

For en nærmere redegjørelse for utvalgets vurderinger og forslag vises det til NOU 2014: 9 punkt 26.7.4.

24.7.5 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om dette.

24.7.6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet støtter utvalgets vurderinger om å videreføre regelen om at utenlandsk adopsjon ikke skal gjelde her i riket dersom dette åpenbart vil være i strid med norsk rettsorden. Departementet foreslår en språklig endring i ordlyden, men dette er ikke ment å innebære noen realitetsendring. Departementet viser til at det avgjørende hensynet ved vurderingen av ordre public, vil være hensynet til barnets beste. Dette er presisert i Haagkonvensjonen 1993. I forarbeidene til den norske ratifikasjonen står det at dette hensynet ikke kommer uttrykkelig fram i adopsjonsloven § 20, men må tas med som en klar forutsetning ved fortolkning av bestemmelsen. Konvensjonens artikkel 24 og lovens § 20 må derfor anses som nærmest sammenfallende, se St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 20.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at den foreslåtte regelen, til forskjell fra dagens regel, ikke bare skal omfatte anerkjennelse, men også anvendelse av utenlandsk rett. Departementet foreslår at spørsmålet om foreldres samtykke skal reguleres etter barnets bostedslands lov. Når lovvalgsregelen kan utpeke utenlandsk rett, vil det være nødvendig med et ordre public-forbehold også for lovvalget. Det vises til lovutkastet § 50.

24.8 Hjemmel for å fravike loven i forskrift?

24.8.1 Gjeldende rett

De interlegale reglene i adopsjonsloven kan fravikes av Kongen i forskrift dersom det er nødvendig

for å oppfylle Norges forpliktelser etter overenskomst med fremmed stat, jf. adopsjonsloven § 23.

I forarbeidene understreker departementet at reglene i loven bare bør fravikes i unntakstilfeller, og at før Norge inngår eventuelle overenskomster på området, vil saken bli lagt fram for alle berørte interesser til uttalelse. En konvensjon som var under vurdering, var en tidligere Haagkonvensjon om adopsjon av 15. november 1965, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 21–22.

Det har ikke vært gitt noen forskrift med hjemmel i denne paragrafen.

24.8.2 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår ikke å videreføre hjemmelen til å fravike lovens interlegale regler i forskrift. Utvalget peker særlig på at det i praksis ikke har vært behov for hjemmelen.

Ved ratifikasjonen av Haagkonvensjonen 1993 ble norsk lov antatt å være i samsvar med konvensjonen. Det var derfor ikke nødvendig å fravike adopsjonsloven.

Overfor de andre nordiske landene gjelder lov 19. desember 1969 nr. 75 om gjennomføring av nordiske konvensjoner om visse internasjonalprivatrettslige forhold. Loven gir Kongen fullmakt til å kunngjøre med lovs kraft konvensjoner mellom de nordiske land på familierettens og personrettens område. Det er derfor ikke nødvendig med en hjemmel i adopsjonsloven for å fravike lovens regler i nordiske konvensjoner.

Utvalget mener at andre unntak fra lovens regler bør gjennomføres i lovs form.

24.8.3 Høringsinstansenes syn

Det er ingen høringsinstanser som har uttalt seg om dette.

24.8.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig i utvalgets forslag om ikke å videreføre hjemmelen til å fravike lovens interlegale regler i forskrift og viser til utvalgets begrunnelse. Det vises videre til at departementet foreslår at synliggjøring av Norges konvensjonsforpliktelser inntas i enkelte bestemmelser i lovforslaget.

25 Straff

25.1 Oppsummering

Departementet foreslår en bestemmelse om straff for den som overtrer § 11 (forbud mot vederlag), § 30 (forbud mot adopsjonsformidling) og § 33 (forbud mot å gi vederlag for å påvirke formidling av adopsjoner).

25.2 Gjeldende rett

Adopsjonslovens eneste bestemmelse om straff er adopsjonsloven § 16 b andre ledd som straffelegger overtredelse av forbudet mot adopsjonsformidling:

«Den som overtrer forbudet i første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Forsøk straffes likt med fullbyrdet overtredelse.»

Så vidt departementet er kjent med, er ikke straffebestemmelsen i adopsjonsloven § 16 b andre ledd anvendt etter at den trådte i kraft 1. desember 1999.

FNs barnekonvensjon forbyr all utnytting, salg og handel med barn, se artikkel 35 og 36. I forlennelsen har FN vedtatt en valgfri protokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. I artikkel 3 nr. 1 bokstav a) (ii) slås det fast at

«å medvirke på utilbørlig måte, som mellomledd, for å innhente samtykke til adopsjon av et barn i strid med gjeldende internasjonale rettslige instrumenter om adopsjon»

regnes som salg av barn i konvensjonens forstand. Partene er konvensjonsforpliktet til å forby slike aktiviteter, og sørge for at handlingene omfattes av landets straffelovgivning. Også denne tilleggsprotokollen er en del av norsk rett med forrang framfor kolliderende lovgivning, se menneskerettsloven § 2 nr. 4 bokstav a). Samtidig inneholder ikke menneskerettsloven egne straffebestemmelser. Det er derfor nødvendig med straffe-

regler i adopsjonsloven eller i andre lovbestemmelser for å gjennomføre denne forpliktelsen.

Både Haagkonvensjonen og Europarådskonvensjonen inneholder flere forbud eller påbud, se for eksempel Haagkonvensjonen artikkel 4 bokstav c) nr. 3, artikkel 4 bokstav d) nr. 4 og artikkel 32 og Europarådskonvensjonen artikkel 17. Forbudene i disse internasjonale instrumentene er imidlertid ikke knyttet opp til en forpliktelse om å innføre straffesanksjoner for brudd på reglene.

25.3 Andre nordiske lands rett

Felles for dansk, svensk og finsk rett er at lovgiver har nedlagt forbud mot vederlag for adopsjon og forbud mot at andre enn organisasjoner med særskilt tillatelse driver med adopsjonsformidling. Forbudene er straffelagt i både dansk, svensk og finsk rett. Samtidig skiller de tre reguleringene seg fra hverandre både når det gjelder øvrige straffebud, strafferamme og lovgivningsteknikk. Mens den danske adopsjonsloven regulerer både forbudet og straffebudet, er handlingene som forbys og straffelegges i svensk og finsk rett delvis regulert i adopsjonslovgivningen og delvis i straffeloven.

Den danske adopsjonsloven straffelegger brudd på lovens forbud mot adopsjonsformidling uten tillatelse, formidling av surrogatmorskap, vederlag for å oppnå samtykke til adopsjon, samt brudd på forskriftsbestemmelser om adopsjonsformidling. I tillegg åpner loven for at selskaper kan pålegges straffeansvar etter straffelovens regler om straffeansvar for juridiske personer.

Strafferammen for brudd på bestemmelsene i den danske adopsjonsloven er bøter eller fengsel i inntil 4 måneder.

Det følger av den svenske sosialtjenesteloven at den som bryter påbudet om å innhente forhåndssamtykke før adopsjon, eller som driver med adopsjonsformidling uten tillatelse, kan straffes med bøter. Videre følger det av den svenske brottsbalken kapittel 7 § 2 at den som gjennom «olaga tvång eller vilseledande eller genom att utlova eller ge otillbörlig ersättning utverkar sam-

tykke eller tillstand» til adopsjon av personer under 18 år, straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år.

Også i Finland er straffebudene plassert i straffeloven. Den som på ulovlig måte får en annen person til å samtykke til adopsjon av et barn under 18 år, kan dømmes til bøter eller fengsel i inntil 2 år. Den som driver med ulovlig adopsjonsformidling straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år.

25.4 Adopsjonslovutvalgets forslag

Adopsjonslovutvalget viser til sine forslag til § 10 (forbud mot vederlag for samtykke), § 32 (forbud mot adopsjonsformidling) og § 35 (forbud mot urettmessig vederlag ved adopsjonsformidling). Utvalget foreslår at overtredelse av de tre nevnte bestemmelsene kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder.

Utvalget drøfter om det bør være straff for overtredelse av forbud mot internasjonal adopsjon uten forhåndssamtykke, men foreslår ikke en straffelegging av brudd på kravet om forhåndssamtykke, se omtale i NOU 2014: 9 punkt 27.4.2.

25.5 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter utvalgets forslag og uttaler dessuten:

«Man finner det også fornuftig at merknadene viser til at mottakeren av urettmessig vederlag eventuelt må kunne straffes etter korrupsjonsbestemmelsen.»

Adopterte – Foreningen for adopterte i Norge ser det som «særlig viktig og positivt at sanksjoner har blitt tatt med i lovforslaget.»

Ingen andre høringsinstanser uttaler seg om forslaget.

25.6 Departementets vurderinger og forslag

Gjeldende adopsjonslov straffelegger i § 16 b overtredelse av forbudet mot adopsjonsformidling uten tillatelse. Adopsjonslovutvalget foreslår videreføring av denne bestemmelsen. I tillegg foreslår utvalget at overtredelse av forbudene mot vederlag kan straffelegges.

De to høringsinstansene som uttaler seg om forslaget, støtter dette.

Departementet viser til at Sanksjonsutvalget (NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*) mener at det er fem hensyn som bør tas i betraktning når en vurderer om en handling skal gjøres straffbar eller ikke. De fem hensynene knytter seg stikkordsmessig til at bruk av straff må være nødvendig, at andre sanksjoner ikke er tilstrekkelige, at de vernede interessene er så viktige at de forsvarer straff, at straff bare bør brukes ved alvorlige lovovertridelser og at det bør være en forutsetning for kriminalisering at handlingen i praksis vil bli avdekket og straffeforfulgt.

Det grunnleggende spørsmålet er om overtredelse av adopsjonsloven bør møtes med sanksjoner, og om den i så fall bør være straff.

Etter det departementet er kjent med, er ikke straffebestemmelsen i adopsjonsloven § 16 b anvendt. Departementet mener imidlertid at mangel på straffesaker ikke nødvendigvis vitner om at bestemmelsen er overflødig eller mangler aktualitet.

Adopsjonsformidling uten tillatelse, og bruk av vederlag for å påvirke aktører i adopsjonsprosessen eller for å påvirke utfallet av en adopsjons-sak, er handlinger som kan betegnes som handel med barn eller som i hvert fall øker risikoen for handel med barn. Norge er internasjonalt forpliktet til å hindre bortføring av og handel med barn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 35. Haagkonvensjonens system er bygget opp nettopp med sikte på å hindre at bortføring av og handel med barn finner sted. Dette er et av Haagkonvensjonens hovedformål, jf. fortalen og artikkel 1 bokstav a) i Haagkonvensjonen.

Departementet er enig med utvalget i at muligheten for å avdekke lovbrudd og håndheve forbudet er relativt god. I utlandet kan det være vanskelig å avdekke tilfeller hvor det er ytt vederlag for adopsjonen, men adopsjonsmyndighetene kan få informasjon om ulovligheter både fra myndigheter og organisasjoner i opprinnelseslandet og fra hjemlige adopsjonsorganisasjoner. Dersom adoptivforeldre på egenhånd har adoptert et barn fra utlandet uten forhåndssamtykke og senere søker om norsk anerkjennelse av adopsjonen, blir både søkerne og selve adopsjonsprosessen utredet før avgjørelse treffes. I tillegg fører adopsjonsmyndighetene tilsyn med adopsjonsprosessene og adopsjonsorganisasjonene både i Norge og i utlandet.

Departementet mener at §§ 11 og 33 om forbud mot vederlag og § 30 om forbud mot adopsjonsformidling uten tillatelse er bestemmelser

som er sentrale for å hindre at barn blir utsatt for bortføring eller handel, og sikre at barna får vokse opp i trygge og stabile hjem. Disse hensynene er så viktige at overtredelse av bestemmelsene bør straffes. På denne bakgrunn foreslår departementet å lovfeste at brudd på adopsjonslovens §§ 11, 30 og 33 er straffbart.

Departementet støtter også utvalgets forslag om å videreføre strafferammen i gjeldende adopsjonslov om at overtredelse kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder, og utvide den til å gjelde overtredelser av forbudene i §§ 11 og 33.

Det kan tenkes unnlatelser og handlinger som er i nedre sjikt for hva som er ment å rammes av forbudene og straffebestemmelsen. Enkelte ganger kan adopsjonssøkere ha vært i villfarelse om reglene, men terskelen for unnskyldelig rettsvillfarelse etter straffeloven § 26 er høy. Andre ganger kan overtredelsene være av mer triviell karakter. I slike tilfeller kan det være aktuelt både å henlegge saken og med en påtaleunnlattelse.

Ved graverende forhold kan straff etter korrupsjonsbestemmelsen i straffeloven § 387 være aktuelt. Denne bestemmelsen rammer på nærmere vilkår både mottaker og yter av «utilbørlig fordel» i anledning «av stilling, verv eller oppdrag». Også straffebestemmelsen om påvirkningshandel kan være aktuell, jf. straffeloven § 389.

Departementet støtter også utvalgets vurdering av at det ikke bør innføres straff for overtredelse av forbud mot internasjonal adopsjon uten forhåndssamtykke (se omtale i NOU 2014: 9 kapittel 27.4.2).

Overtredelse av forvaltningens taushetsplikt er allerede straffebelagt i straffeloven § 209. Departementet foreslår likevel av pedagogiske hensyn at adopsjonsloven uttrykkelig henviser til straffeloven.

Det vises til lovutkastet § 51.

26 Økonomiske og administrative konsekvenser

26.1 Oppsummering

I dette kapittelet behandles økonomiske og administrative konsekvenser av departementets lovforslag. Lovforslagene innebærer langt på vei en videreføring av gjeldende rett med lovfesting av praksis fra retningslinjer mv. En sentral målsetting for adopsjonslovutvalget har vært å foreslå brukervennlige regler. Mange av forslagene i departementets lovutkast er presiseringer av gjeldende rett, endringer av lovteknisk karakter og dermed mindre endringer som vil håndteres innenfor eksisterende budsjettammer. Enkelte av forslagene innebærer mindre endringer i adopsjonsprosessen. De fleste nye bestemmelsene er foreslått som pedagogiske grep for å gjøre adopsjonsloven og adopsjonsprosessen lettere tilgjengelig for adopsjonssøkere og andre brukere av loven. Mer brukervennlige regler vil over tid kunne få en positiv effekt for adopsjonsmyndighetene og andre brukere av loven.

Departementet legger til grunn at forslagene i hovedsak ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning i og med at dagens organisering stort sett videreføres.

Når det gjelder nye regler om innsyn i egen adopsjonssak, vil forslaget kunne få noen budsjettmessige konsekvenser for barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), men slik at disse kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Adopsjonsmyndighetens overordnede ansvar for oppfølgingsrapporter og det forhold at fylkesnemnda trolig vil få et fåtall nye adopsjonssaker å behandle antas å kunne dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Departementet legger til grunn at kommunene ikke vil få merutgifter av betydning i sammenheng med oppfølgingsrapporter.

26.2 Omfordeling av ansvar i adopsjonssaker

Departementet foreslår at adopsjonsmyndigheten skal overta faglig utvalgs avgjørelseskompetanse ved søknad om adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon. Videre vil adopsjons-

myndigheten få ansvaret for å vurdere tildelinger som er gjort i utlandet av barn med behov for spesiell støtte. Justeringene i saksbehandlingen beskrevet i proposisjonens kapittel 17 og 18 vil etter departementets vurdering ikke medføre økonomiske konsekvenser av betydning. Ansvaret vil fortsatt ligge til adopsjonsmyndighetene. Dette er i tråd med adopsjonslovutvalgets vurdering.

Ansvaret for artikkel 17 c) erklæringer og tildelinger innenfor rammen av søkernes forhåndssamtykke skal være et myndighetsansvar, men det er forutsatt at oppgaven skal delegeres til adopsjonsorganisasjonene i tråd med dagens praksis, og forslaget vil derfor ikke føre til merutgifter av betydning. Departementet legger også til grunn at et nytt faglig rådgivende utvalg for adopsjonssaker ikke vil medføre økt ressursbehov sammenlignet med dagens faglig utvalg for adopsjonssaker.

Forslaget om å la Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker behandle samtykkeadopsjoner der foreldrene har gitt omsorgen for barnet til barnevernet vil kunne føre til at fylkesnemndene vil få et fåtall nye saker å behandle. Disse sakene behandles i dag av regionene i Bufetat. Hvis opprinnelige foreldrene samtykker til adopsjonen, vil saken ofte ligge til rette for forenklet behandling, ved at den avgjøres av nemndsleder alene, jf. barnevernloven § 7-5 andre ledd og uten forhandlingsmøte, jf. barnevernloven 7-14 andre ledd bokstav a. De biologiske foreldrene vil kunne ha krav på fri rettshjelp, men siden det gjelder samtykkebaserte adopsjoner legger departementet til grunn at de ikke vil ha behov for fri rettshjelp. Departementet legger til grunn at endringene vil kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

Forslaget om å senke alderen for rett til å få vite hvem foreldrene er fra 18 år til 15 år skal følges opp med tilbud om veiledning til den enkelte i sammenheng med utlevering av opplysningene. I praksis vil det bli Bufdir som vil få det overordnede ansvaret for adoptertes innsyn i opprinnelige foreldres identitet, noe som først og fremst vil innebære at direktoratet må utarbeide og vedlikeholde rutiner for adoptertes innsynsrett. Bufetat

vil som følge av endringen, kunne få noe mer arbeid på grunn av veiledning knyttet til adoptertes innsynsrett. Behovet for veiledning må vurderes konkret. Det kan også bli behov oversettelser av dokumenter i sammenheng med innsynet.

Utvalget la til grunn at innsynsbehandling antakelig vil bli noe mer arbeidskrevende enn i dag. Utvalget behandler disse problemstillingene i utredningens kapittel 28 (s. 289–300).

Det legges imidlertid til grunn at eventuelle merutgifter håndteres innenfor gjeldende budsjettammer.

Departementet legger til grunn at fylkesmannen fortsatt skal ha ansvaret for innsyn i de nasjonale adopsjonssakene, innvilget før 1999, som i dag.

Den adopterte skal ved fylte 18 år få et informasjonsskriv om adopsjonen og om rett til innsyn i adopsjonssaken. Det er forutsatt at adoptivforeldrene blir informert om at dette vil bli gjort. Denne lovendringene vil bare gjelde for adopsjoner gitt etter den nye loven. Departementet legger til grunn at dette kan ivaretas innenfor gjeldende budsjettammer.

Det foreslås at adopsjonsmyndigheten får det overordnede ansvaret for å sørge for at oppfølgingsrapporter blir utarbeidet i inntil tre år fra barnet kom til Norge der opprinnelseslandet krever det. I praksis har både kommunene og adopsjonsorganisasjonene stått for utarbeidelsen av rapportene fram til nå. Det foreslås å videreføre denne praksisen. Forslaget om å gi adopsjonsmyndigheten et overordnet ansvar for oppfølgingsrapporter forventes å påføre ett visst merarbeid. Ansvaret medfører behov for at direktoratet

utarbeider og vedlikeholder rutiner på overordnet nivå.

Departementet legger til grunn at ansvaret for oppfølgingsrapporter omfatter selve utarbeidelsen og/eller godkjenningen av rapporter dersom myndighetene i opprinnelseslandet krever at rapportene må skrives eller godkjennes av offentlig myndighet i mottakerlandet.

Departementet legger til grunn at det er mest hensiktsmessig å be kommunene om bistand til å utarbeide rapporten og viser til Helsedirektoratets rundskriv IS-6/2013 *Helseundersøkelse av adopterte fra land utenfor Vest-Europa* som gir helsestasjonene i kommunene et oppfølgingsansvar overfor adoptivbarn. Kommunehelsetjenesten antas allerede å ha kjennskap til den enkelte adoptivfamilie. I rundskrivet er det anbefalt at helsesøster som har kontakt med adoptivfamilien og som har fulgt opp barnet, skriver oppfølgingsrapporten i samarbeid med foreldrene, men at det også kan være aktuelt å trekke inn andre som helsestasjonslegen eller barnets fastlege. Kommunenes helsetjeneste anses således allerede å ha disse oppgavene i dag. Det foreslås en lovhjemmel for å tydeliggjøre kommunenes oppfølgingsansvar. Kommunen skal bistå med opplysninger til oppfølgingsrapportene og utarbeide oppfølgingsrapporter dersom adopsjonsmyndigheten ber om det. Det må også tas med i betraktningen i det samlede bildet at antallet utenlandsadopsjoner stadig synker. I 2016 var antallet 126, mens det eksempelvis var 343 slike adopsjoner i 2010. Det legges til grunn at denne lovfestingen ikke har budsjettmessige konsekvenser av betydning for kommunene.

27 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Kapittel 1. Lovens formål, virkeområde og adopsjonsmyndighet

Til § 1 Lovens formål

Formålsbestemmelsen er ny. Den nåværende adopsjonslov har ingen særskilt formålsbestemmelse.

Første ledd fastsetter at siktemålet med loven er at adopterte barn skal få en trygg oppvekst ved at det etableres varige, rettslige bånd tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre. Hovedpersonen i adopsjonssaken er barnet. FNs barnekonvensjon fastsetter i artikkel 21 at «barnets beste skal være det overordnede hensynet» («best interests of the child shall be the paramount consideration») ved adopsjon. Formålsbestemmelsen framhever dermed at barnet skal være i sentrum for vurderingen. Adopsjon skal gi barn gode oppvekstvilkår.

Adopsjon av barn innebærer at samfunnet gjennom rettsregler etablerer bånd mellom den adopterte og adoptivforeldrene som tilsvarer forholdet mellom barn og foreldre. På den måten søker samfunnet å legge til rette for gode oppvekstvilkår for den adopterte.

Familiemønstrene har vært i endring, for eksempel med hensyn til adgang til å adoptere for samboere og likekjønnede par. Enslige har helt siden 1917-loven kunnet adoptere. «Foreldre» er brukt som stikkord for de som gjennom adopsjonen blir omsorgspersoner for barnet. Formuleringen «tilsvarende» indikerer at adopsjonen skal føre til at barn og søker får en rettslig relasjon som er nær identisk med den som gjelder mellom foreldre og egenfødte barn, men med de unntak som følger av utkastet til § 24 (se kommentarene til denne bestemmelsen). En sentral side ved adopsjonen, som mer indirekte framkommer av «tilsvarende», er at det må være et generasjonsledd mellom den som skal adoptere og den som søkes adoptert.

Formålsbestemmelsen skal i utgangspunktet dekke alle de ulike adopsjonstypene (for eksempel adopsjon av spedbarn, adopsjon av stebarn og internasjonal adopsjon). Men voksenadopsjon er likevel så særpreget at det er tatt inn en egen

bestemmelse om dette i *andre ledd*. Gjeldende adopsjonslov mangler en egen bestemmelse om adopsjon av voksne, men § 16 har fått en særskilt bestemmelse som angir de materielle vilkårene for adopsjon av voksne. Ved adopsjon av barn setter samfunnet opp en rettslig ramme som barnets fortsatte sosiale utvikling skal skje innenfor. Ved adopsjon av voksne har den sosiale utviklingen skjedd, og de involverte ønsker samfunnets aksept i form av å etablere rettslige bånd. Det er derfor nødvendig med en egen formålsbestemmelse om adopsjon av voksne.

Formålsbestemmelsen er tatt inn for å synliggjøre hva som skal være siktemålet med de to hovedtypene av adopsjon. Som andre formålsbestemmelser har den betydning både ved lovtolkningen og ved den skjønnsutøvelsen som adopsjonsmyndighetene står overfor. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 5.3.

Til § 2 Lovens anvendelse for Svalbard

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 1 tredje ledd, som kom inn ved endringslov 11. juni 1999 nr. 38. Etter Svalbardloven (lov 17. juli 1925 nr. 11) § 2 gjelder norsk privatrett, strafferett og den norske lovgivning om rettspleien for Svalbard når annet ikke er fastsatt. Andre lovbestemmelser gjelder ikke for Svalbard, uten «når det særskilt er fastsatt». Adopsjon regnes tradisjonelt som et familierettslig felt og faller dermed innenfor «privatrett», men adopsjonsloven inneholder også offentligrettslig regulering, blant annet at adopsjon krever en godkjenning fra offentlig myndighet. Det er derfor nødvendig med en forskriftshjemmel for å kunne gi regulering av disse forholdene, selv om hjemmelen så langt ikke er benyttet. De privatrettslige delene av adopsjonsloven gjelder uten videre på Svalbard.

Til § 3 Adopsjonsmyndighet

Bestemmelsen er ny og angir i *første punktum* at departementet er adopsjonsmyndighet. Det er aktuelt å delegere myndigheten til andre underliggende organer, som i dag, jf. *andre og tredje punk-*

tum. I dag er barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) avgjørelsesmyndighet for adopsjonssaker. Bufdir er dessuten klageinstans for klager over avgjørelser om adopsjon etter gjeldende ordning. Enkelte oppgaver knyttet til innsyn i adopsjonssaker som er avgjort av fylkesmannen før 1. desember 1999, er delegert dit.

Kapittel 2. Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke til å adoptere

Til § 4 Hensynet til barnets beste

Første punktum er en videreføring av gjeldende regel, men ordlyden bruker «adopsjon» for å markere at hensynet til barnet skal være avgjørende ved all saksbehandling på adopsjonsfeltet, inkludert avgjørelser knyttet til saksbehandling og godkjenning av adopsjoner fra utlandet. At hensynet til barnets beste skal være avgjørende, følger også av FNs barnekonvensjon artikkel 21. FNs barnekonvensjon er gjennom menneskerettsloven gjort til norsk lov med forrang framfor kolliderende lovbestemmelser. Slik sett er § 4 første punktum overflødig, men er tatt med for å synliggjøre at barnets interesser skal være avgjørende. Adopsjon er særpreget ved at selve instituttet er gitt for å sikre barns oppvekstvilkår. Hensynet til barnet er derfor ikke bare et viktig hensyn, men selve bærebjelken. For internasjonale adopsjoner, se Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 bokstav c «is in the child's best interest». Hensynet til barnets beste må ses i sammenheng med formålsbestemmelsen, jf. § 1.

Hensynet til barnet beste er en avveiningsnorm. Adopsjon må være «klart» bedre enn andre alternativer for barnet, men spørsmål oppstår også med hensyn til hvilket beslutningsgrunnlag myndighetene skal bygge på.

Andre punktum klargjør bevis- og prognosekravet som gjelder i adopsjonssaker. Avgjørelser om adopsjon er særpreget ved at de er framtidsrettede. Adopsjonsmyndighetene må gjøre en framtidsvurdering av hvilken omsorgssituasjon barnet vil få ved en adopsjon. Ordvalget «klart sannsynlig» framhever at det gjelder et krav om kvalifisert sannsynlighet for de bevis- og prognosevurderingene som myndighetene legger til grunn for avgjørelsen. Bevis- og prognosekravet gjelder ved søknad om adopsjon og om forhåndssamtykke. Dette inkluderer adopsjon av voksne. For andre avgjørelsestyper, for eksempel krav om anerkjennelse av utenlandske avgjørelser etter lovutkastet kapittel 8, gjelder beviskrav på ulovfestet grunnlag. Hvor høye disse kravene er, må

avgjøres konkret. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 22.6.

Til § 5 Grunnleggende krav til adopsjonssøkere

Første ledd fastsetter at søkere må ha forutsetninger for å være «en god omsorgsperson» for barnet. Første ledd inneholder også et krav om oppfostring, enten i form av en fortidig oppfostring av barnet som skal adopteres eller et ønske om framtidig oppfostring. Oppfostringskravet henger nært sammen med formålet med en adopsjon: å gi barn trygge oppvekstvilkår. For enkelte adopsjonstyper er det mer spesifikke oppfostringskrav, jf. § 13 (stebarnsadopsjon). Se nærmere om de grunnleggende kravene til søkerne og oppfostringskravet i punkt 6.3, 6.4 og 8.4.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende bestemmelse, men det er presisert at kravet om å legge fram politiattest gjelder både ved søknad om adopsjon og forhåndssamtykke.

Tredje ledd fastsetter at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om behandlingen av adopsjonssaker, utredning av søkerne, vilkårene for å adoptere, vilkår for forhåndssamtykke og krav til søkerne. Formuleringen er dels en videreføring av forskriftshjemmelen for utenlandsadopsjon i gjeldende adopsjonslov § 16 e fjerde ledd, men er i ny lov ikke begrenset til denne adopsjonstypen. Oppregningen i *andre punktum* om hva forskriften kan inneholde er ikke uttømmende, og departementet kan også sette andre typer vilkår, for eksempel knyttet til at søkere med innvilget forhåndssamtykke skal underrette myndighetene ved vesentlige endringer i deres livssituasjon. *Tredje punktum* fastsetter at kravene til de ulike adopsjonstypene kan være forskjellige.

Til § 6 Krav om ekteskap og samboerskap og unntak fra dette

Første ledd første punktum fastsetter at bare ektefeller og samboere kan adoptere sammen. Dermed utelukker loven andre personsammensetninger, for eksempel vennepar. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Som en konsekvens av ekteskapsloven § 1 vil både like- og ulikekjønnede ektepar kunne adoptere, men ved internasjonal adopsjon vil likekjønnede par i praksis kunne være utelukket på grunn av nasjonale regler i opprinnelseslandet (se også § 13 fjerde ledd om stebarnsadopsjon). *Andre punktum* inneholder en definisjon av samboerforhold. Gjennom forskrift kan departementet stille krav til ekteskapets og samboerskapets varighet, jf. § 5.

Andre ledd fastsetter at søker som er gift eller samboende bare kan adoptere sammen med ektefellen eller samboeren. Bakgrunnen er at ektepar og samboere til sammen utgjør en omsorgsbasis og derfor må vurderes sammen ved søknad om adopsjon. Unntak gjelder hvis ektefellen eller samboeren er forsvunnet, er psykisk utviklingshemmet eller har en alvorlig psykisk sykdom. Både hovedregelen og unntaket er en videreføring av gjeldende rett. Ordlyden er imidlertid noe endret, blant annet ved at dagens formulering «sinnslidelse» er erstattet med «alvorlig psykisk sykdom». Endringen innebærer både en modernisering og en klargjøring ved å kreve at den psykiske sykdommen er av kvalifisert art, se nærmere i punkt 6.4.6.2.

Tredje ledd gir unntak fra regelen om at ektefeller og samboere må adoptere sammen i tilfeller der det er en særegen relasjon mellom søker og adoptivbarnet. Bokstav a) gjelder stebarnsadopsjon. Bokstav b) gjelder adopsjon av adopsjonssøkerens eget barn, for eksempel der hvor en søker adopterer tilbake sitt eget barn etter en stebarnsadopsjon. Bokstav c) gjelder adopsjon av tidligere adoptivbarn hvor søkeren da kan adoptere alene.

Til § 7 Vilkår for at enslige kan adoptere

Første ledd fastsetter at enslige kan adoptere dersom de har forutsetninger for å ha eneomsorgen for et barn. Vilkåret vil i hovedsak innebære at søkeren må være egnet til å ta vare på et adoptivbarn på egenhånd i et 15–20 års perspektiv.

En særlig utfordring ved enslige søkere er knyttet til dokumentasjon om at de bor alene. Et slikt krav er nødvendig for å hindre at samboerpar – hvor den ene frykter ikke å bli godkjent som adoptant – oppnår adopsjon ved at bare den andre opptrer som søker. Søker må gi en erklæring om at vedkommende bor alene. Erklæringen kan understøttes av utskrift fra folkeregisteret som viser hvem som er bosatt på søkers adresse.

Departementet understreker at paragrafen bare gjelder der adopsjonens rettsvirkning er at barnet kun får én juridisk forelder. Departementet foreslår at tidligere steforelder skal kunne adoptere tidligere stebarn alene, selv om vedkommende har partner, se punkt 8.5. Dette må ikke forveksles med tilfeller der en person adopterer alene. Rettsvirkningen er at barnet fortsatt har to juridiske foreldre; tidligere steforelder og den av barnets opprinnelige foreldre som tidligere var sammen med steforelderen. Regelen om enslige som adopterer får heller ikke anvendelse dersom

søker er gift eller samboer med en person som er utviklingshemmet eller har alvorlig psykisk sykdom etter lovutkastet § 6.

Det følger av *andre ledd* at departementet kan gi forskrift om vilkår for at enslige kan adoptere.

Til § 8 Aldersgrense for å adoptere og begrensning for søkere som er fratatt rettslig handleevne

Første ledd fastsetter at minstealder for adopsjonssøkere er 25 år med mulighet for unntak for personer som har fylt 20 år. Unntaksmuligheten gjelder der søker og barn allerede er sterkt knyttet til hverandre. Bare dersom søkerne og barnet allerede har etablert sosiale bånd, vil det være aktuelt at søkere i denne aldersgruppen skal kunne adoptere.

Andre ledd fastsetter at personer som etter vergemålsloven er fratatt rettslig handleevne på det personlige området, bare kan adoptere med samtykke fra vergen. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Det er videre et vilkår at barnet og søkeren allerede har etablert sosiale bånd og er sterkt knyttet til hverandre. Adopsjon som enslig vil vanskelig kunne være aktuelt for personer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området. Har vedkommende ektefelle eller samboer, vil ektefellen/samboeren kunne adoptere alene, jf. § 6 andre ledd andre punktum. Adopsjon sammen med en ektefelle/samboer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området vil derfor i første rekke være aktuelt der hvor ektepar/samboerparet sammen har oppfostret et barn. Adopsjon er et inngripende vedtak, og er bare helt unntaksvis aktuelt når en av søkerne ikke selv er samtykkekompetent. Se for øvrig punkt 6.4.

Til § 9 Barnets deltakelse og samtykke til adopsjon

Første ledd fastsetter barns rett til deltakelse. På samme måte som i gjeldende lov er ikke retten til deltakelse knyttet til en bestemt alder. Selv om 7 år er brukt i lovteksten, gjelder retten også for yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter. Retten for barnet til å uttale seg er tatt inn i første og andre punktum, mens retten til informasjon og veiledning er tatt inn i tredje punktum. Denne to-delingen markerer at retten til å uttale seg også inkluderer retten til ikke å ha en bestemt formening om adopsjonsspørsmålet. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Ved vurderingen må en særlig legge vekt på at adopsjon er et inngripende vedtak som har varige konsekvenser for barnet.

Andre ledd fastsetter at et barn som har fylt 12 år bare kan adopteres hvis det samtykker til adopsjonen. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Andre ledd siste punktum gir adgang til unntak fra kravet om at barn som har fylt 12 år må samtykke til adopsjon dersom barnet åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket innebærer. Kravet om «åpenbart» setter opp en høy terskel, både med hensyn til bevisvurderingen og for når barnets samtykkeevne faller bort.

Tredje ledd oppstiller krav til barnets samtykke. Samtykket skal være skriftlig og barnet må ha fått og forstått informasjon om hva det innebærer å bli adoptert. Samtykket må være frivillig, og barnet kan trekke samtykket tilbake helt fram til avgjørelsen foreligger. Formuleringen «uten motytelse» henspiller på § 11. Dersom barnet har fått ytelse i strid med denne bestemmelsen, er samtykket ikke bindende. Adopsjonsmyndighetene må da avgjøre om barnet kan samtykke på nytt til tross for at vederlag er ytt, eller om søknaden må avslås. For å sikre at samtykket er frivillig og er gitt på bakgrunn av informasjon som barnet har forstått, kan bare offentlig tjenesteperson ta imot eller bekrefte samtykket. «Offentlig tjenesteperson» viser til tjenestemannsloven og innebærer at vedkommende må være ansatt i organet. Innleid arbeidskraft i form av oppdragstakere er ikke omfattet.

Fjerde ledd gir kommunene plikt til å bistå med å opplyse saken og å innhente samtykke.

Se for øvrig punkt 6.5.

Til § 10 Foreldrenes samtykke til adopsjon

Bestemmelsen gir regler om samtykke til adopsjon av barn fra den eller de som har foreldreansvaret. Den er i hovedsak en videreføring av rettsstillingen, men med noen klargjøringer og presiseringer, se nærmere i punkt 6.6. Samtykkereguleringene er knyttet til foreldreansvaret, som er fastsatt etter barneloven. De som har foreldreansvaret må som hovedregel samtykke til adopsjonen, mens foreldre uten foreldreansvar må få mulighet til å uttale seg. På grunn av adopsjonens inngripende rettsvirkninger, er både foreldre med og uten foreldreansvar part i adopsjonssaken.

Første ledd første punktum slår fast hovedregelen om at adopsjon av mindreårige krever samtykke fra de som har foreldreansvaret. *Andre punktum* er en videreføring av gjeldende rett, men inneholder også noen presiseringer. Foreldrenes samtykkeevne kan falle bort ved funksjonsnedsettelser, så sant det er «åpenbart» at vedkommende

ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer. En slik åpenbar grunn kan være psykisk utviklingshemming eller psykisk eller fysisk sykdom. Dersom samtykkeevnen til den ene av foreldrene er falt bort, er samtykke fra den andre tilstrekkelig. Hvis begge innehaverne av foreldreansvar mangler samtykkekompetanse, må barnets oppnevnte verge gi sitt samtykke. Den oppnevnte vergen skal ved sin vurdering av om samtykke skal gis ta utgangspunkt i barnets interesser.

Andre ledd fastsetter at før foreldre og eventuelle verger samtykker til adopsjon, skal de få informasjon om hva samtykke til adopsjon innebærer. Videre fastsetter bestemmelsen at samtykket skal være gitt skriftlig og frivillig og uten motytelse.

Tredje ledd første punktum fastsetter at foreldrenes samtykke til adopsjon tidligst kan gis to måneder etter at barnet er født. Refleksjonsperioden er satt for å hindre forhastede avgjørelser. Presiseringen i *andre punktum* er satt for å favne om situasjoner hvor en av foreldrene ved avtale har overført foreldreansvaret til den andre før to måneder er gått. Også i slike tilfeller er det en refleksjonsperiode.

Fjerde ledd gjelder foreldre som er uten del i foreldreansvaret. Disse skal varsles og få anledning til å uttale seg etter forvaltningsloven § 16 før adopsjonssaken avgjøres. Om det er vanskelig å få tak i foreldre uten foreldreansvar, må adopsjonsmyndighetene vurdere om noen av unntakene fra forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16 er innfridd. Adopsjon er et inngripende tiltak slik at terskelen for å unnlate forhåndsvarsel må være høy. Bare dersom vilkårene for unnlatt forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 tredje ledd er oppfylt, kan adopsjonssaken avgjøres uten at foreldre uten foreldreansvar har fått mulighet til å uttale seg.

Femte ledd gjelder situasjoner hvor noen andre enn foreldrene er oppnevnt som verge for barnet, eller dersom mor eller far til barnet selv har verge, for eksempel fordi de er mindreårige. I begge disse situasjonene skal vergen(e) få uttale seg.

Til § 11 Forbud mot vederlag

Bestemmelsen fastsetter at det ikke er tillatt å love eller å gi vederlag eller annen ytelse for å påvirke de involverte aktørene i en adopsjonssak. Forbudet dekker både kompensasjon for å påvirke et samtykke og en uttalelse (for eksempel fra verge eller et barn under 12 år). For en nærmere omtale av rekkevidden av vederlagsforbudet, se punkt 6.7.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med muligheten for straff, se § 51 og kommentarene til denne.

Kapittel 3. Nasjonal adopsjon

Til § 12 Hvem som avgjør adopsjonssøknader

Gjeldende adopsjonslov § 1 fastsetter at adopsjon skjer ved bevilling fra departementet. *Første ledd* fastslår at myndigheten til å avgjøre adopsjonssøknader skal ligge til adopsjonsmyndigheten. Det følger av § 3 at departementet er adopsjonsmyndighet, men det er forutsatt at denne myndigheten vil bli delegert til underliggende etater, som etter gjeldende lov. Denne formuleringen «å avgjøre adopsjonssøknader» skiller seg fra betegnelsen som brukes i avgjørelse av søknader om internasjonal adopsjon, der adopsjonsmyndighetens avgjørelse betegnes som «forhåndssamtykke», se § 18 første ledd og merknadene til denne.

Det framgår av *andre ledd første punktum* at fylkesnemnda for barnevern- og sosiale saker treffer vedtak om fosterbarnsadopsjon. Dette gjelder uavhengig av om de biologiske foreldrene har samtykket eller ikke.

I saker der barnevernet tidligere har overtatt omsorgen etter barnevernloven §§ 4-8 og 4-12, skal en senere adopsjon avgjøres av fylkesnemnda etter vilkårene barnevernloven § 4-20. Er omsorgen ikke overtatt, for eksempel ved at barneverntjenesten har formidlet plass i fosterhjem etter barnevernloven § 4-4 sjette ledd eller ved at barneverntjenesten har godkjent plasseringen etter § 4-7, skal søknader om adopsjon avgjøres etter adopsjonsloven.

Når fylkesnemndas vedtak er endelig eller rettskraftig, skal saken undergis en administrativ behandling der adopsjonsmyndigheten skal utstede bevilling om adopsjon til fosterforeldrene etter adopsjonslovens regler. Både foreldrene, uavhengig av om de har hatt foreldreansvar for barnet eller ikke, og fosterforeldrene, regnes som parter ved behandlingen av saken etter adopsjonsloven. Dersom fylkesnemnda har fattet vedtak om adopsjon, skal adopsjonsmyndigheten utstede adopsjonsbevilling, jf. *andre punktum*. Bevillingen skal utstedes uten å prøve om vilkårene i adopsjonsloven er tilstede. Dette er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 1. Dersom fylkesnemnda og eventuelt domstolen, har behandlet spørsmålet om samtykke til adopsjon, og avslått å gi slikt samtykke, er dette bindende i den forstand at adopsjonsmyndigheten ikke kan gi fosterforeldrene adopsjonsbevilling.

Det vises til de generelle merknadene i kapittel 9.

Til § 13 Adopsjon av ektefelles eller samboers barn (stebarnsadopsjon)

Stebarnsadopsjon er den praktisk vanligste adopsjonstypen. Gjeldende adopsjonslov mangler en egen bestemmelse om vilkårene for stebarnsadopsjon, men denne adopsjonstypen følger forutsetningsvis av någjeldende § 5 b om samtykke fra den ene ektefellen/samboeren når den andre ektefellen/samboeren adopterer dennes barn. Paragrafen viderefører i hovedsak den praksis som adopsjonsmyndighetene har fulgt i saker om stebarnsadopsjon, men inneholder også noen endringer, se blant annet nedenfor om kravet til oppfostringstid. Det vises også til de generelle merknadene i kapittel 8.

Første ledd første punktum er en delvis videreføring av gjeldende adopsjonslov § 5 b første ledd.

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særskilte krav til oppfostringstid ved stebarnsadopsjon. I praksis har adopsjonsmyndighetene krevd at den sosiale relasjonen mellom barn og steforeldre må ha «vart over et lengre tidsrom» (rundskriv Q-1045 s. 17). Begrunnelsen for oppfostringskravet er hensynet til barnet og en stabil omsorgssituasjon. I *andre punktum* angis at en minste oppfostringstid skal være på 5 år. I tillegg må søker ønske å oppfostre barnet videre. I *tredje punktum* foreslås at det kan gjøres unntak fra kravet om oppfostringstid når det er særlige grunner til det. Det siktes til tilfeller der barnet har behov for to juridiske foreldre, og det skal ses hen til hva som vil være til barnets beste. I de generelle merknadene punkt 8.4.3.3 nevnes ektepar eller samboere som har benyttet seg av surrogatmor og der fars ektefelle eller samboer ønsker å oppfostre barnet. Et annet tilfelle som nevnes er likekjønnede par som har benyttet ukjent sæddonor. I slike tilfeller vil det ikke være åpnet for medmorsskap for den i paret som ikke har født barnet. For at barnet skal kunne få to juridiske foreldre, må ektefellen, samboeren eller partneren kunne søke om stebarnsadopsjon. Adopsjonsmyndigheten må også i slike tilfeller foreta en konkret vurdering av om adopsjonen vil være til barnets beste.

Andre ledd viderefører regelen om stebarnsadopsjon etter tidligere ektefelles død og skilsmisse i gjeldende adopsjonslov § 5 b tredje ledd første punktum. Adgangen til stebarnsadopsjon ble utvidet til også å gjelde fraskilt og gjenlevende ektefelle ved lovendring 25. april 2014 nr. 13 i gjeldende adopsjonslov. Disse endringene var en

oppfølging av Farskapsutvalgets (NOU 2009: 5) og Hove-utvalgets (2009: 21) forslag, som var begrunnet i hensynet til å sikre barna tilknytning til sine sosiale omsorgspersoner også etter at samlivet mellom disse var opphørt. Regelen har fra før omfattet de tilfellene der det kun var etablert ett foreldreskap for barnet, men blir her utvidet til å gjelde også der barnet har to juridiske foreldre. Dette følger av at vilkåret i gjeldende adopsjonslov § 5 b tredje ledd andre punktum ikke er videreført.

I *tredje ledd* er det videreført at tilsvarende regel om stebarnsadopsjon for ektefeller og partnere også gjelder for samboere og for oppløste samboerskap, jf. gjeldende lov § 5 b tredje og fjerde ledd. Reglene er søkt forenklet ved å ha én regel for samboere som viser til ektefellerreglene.

Fjerde ledd angir en videreføring av reservasjonen i gjeldende adopsjonslov § 5 b første og andre ledd.

Til § 14 Adopsjon av spedbarn

Historisk har nasjonal adopsjon av spedbarn vært en viktig adopsjonstype. Kun en håndfull barn adopteres nå etter denne bestemmelsen hvert år, men reguleringen skal også dekke de sakene hvor det blir etablert kontakt mellom foreldrene og adopsjonsmyndighetene med sikte på en mulig adopsjon.

Første ledd slår fast at for at saken skal behandles som nasjonal adopsjon av spedbarn kreves det at foreldrene har gitt fra seg den faktiske omsorgen for barnet ved fødselen. Dette er viktig for å klargjøre grensedragningen mellom når saken skal behandles etter paragrafen her og når saken hører inn under den kommunale barneverntjenesten.

Andre ledd legger avgjørelsesmyndigheten til adopsjonsmyndigheten. Det følger av § 3 at departementet er adopsjonsmyndighet, men det er forutsatt at denne myndigheten vil bli delegert til underliggende etat, som etter gjeldende lov. I oppgaven som adopsjonsmyndighet ligger både å velge adoptivforeldre til barn ut fra registeret over søkere og treffe vedtak, etter at det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker har behandlet saken. Denne uttalelsen er ikke bindende, men avgjørelsesmyndigheten skal legge stor vekt på uttalelsen.

Tredje ledd omhandler oppgaver for det organet som får tildelt avgjørelsesmyndigheten i disse sakene.

Fjerde ledd åpner for at departementet kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kapittel 7.

Til § 15 Ny adopsjon av adopterte

Adopsjon har inngripende rettsvirkninger som normalt varer gjennom hele barndommen og voksenlivet. Enkelte ganger kan det likevel være aktuelt med ny adopsjon av allerede adopterte barn. Årsaken kan for eksempel være at adoptivforeldrene faller bort mens barnet er lite. En praktisk viktig situasjon er stebarnsadopsjoner, hvor de involverte kan ønske en ny adopsjon, for eksempel der hvor samlivet mellom den voksne som har stebarnsadoptert og barnets opprinnelige foreldre er brutt. Adgangen til ny adopsjon må ses i sammenheng med den manglende muligheten til å få opphevet adopsjonsvedtak. Adgangen til å oppheve adopsjonsvedtak er drøftet i kapittel 19.4.1. Adgangen til ny adopsjon gjelder både for voksne og mindreårige.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kapittel 10.

Gjeldende adopsjonslov forutsetter også at ny adopsjon skal være et alternativ, jf. § 3 andre ledd og § 15 som fastsetter rettsvirkningene av ny adopsjon.

I *første punktum* åpnes det for ny adopsjon av allerede adopterte barn dersom «sterke grunner» taler for det. Formuleringen er valgt for å vise at terskelen for ny adopsjon av allerede adopterte barn skal være høy, og siktemålet er å kodifisere den praksis som er fulgt etter den gjeldende loven. *Andre punktum* framholder at et særlig vurderingstema er familiesituasjonen som barnet vil få dersom det ikke blir adoptert på ny. Dersom et barn står uten foreldre hvis barnet ikke blir adoptert på ny, vil dette tale for å innvilge søknaden. Også andre momenter enn det som er framhevet i lovteksten kan være relevante. Utgangspunktet også for denne vurderingen er hensynet til barnets beste, jf. § 4 og merknadene til denne.

For barnets rettslige stilling etter ny adopsjon, se § 26 og kommentarene til denne.

Til § 16 Adopsjon av en person som har fylt 18 år (voksenadopsjon)

Bestemmelsen er ny. Adopsjon av voksne reiser særpregete spørsmål som gjør at denne adopsjonstypen bør skilles ut i en egen bestemmelse. Mens adopsjon av barn tar sikte på å gi barnet trygge oppvekstvilkår, er siktemålet med voksenadopsjon en rettslig bekreftelse av sosiale bånd som allerede har oppstått, hvor den som skal

adopterres ikke lenger har behov for omsorg på samme måte som et barn. I tillegg kommer terminologiske spørsmål knyttet til at adopsjonsloven gjennomgående omtaler den som skal adopteres som «barnet». Utgangspunktet er at de øvrige reglene i adopsjonsloven også gjelder for voksne, med mindre annet er sagt, eller følger av adopsjonstypens karakter (for eksempel adopsjon av spedbarn).

Selv om loven i flere bestemmelser bruker betegnelsen «barn» gjennomgående, må flere av bestemmelsene også komme til anvendelse på adopsjon av voksne. Bestemmelsene i §§ 8, 9 tredje, fjerde og femte ledd, 10 femte ledd, kapitlene om rettsvirkninger, saksbehandling og straff gjelder tilsvarende ved adopsjon av voksne. Ved adopsjon av voksne må «barn» i adopsjonsloven forstås som barn i vid forstand, altså noens avkom. Også voksne barn omfattes dermed av begrepet. Selve rettsvirkningen av adopsjon er den samme for adopterte barn og voksne: den adopterte går fra å være noens barn til å bli noen andres barn.

Etter gjeldende adopsjonslov må adopsjon vurderes med utgangspunkt i den generelle bestemmelsen om at adopsjonen må være til det beste for den som skal adopteres (adopsjonsloven § 2). Ved adopsjon av voksne vil det ofte foreligge forutgående oppfostring, men alternativet «andre særlige grunner» i gjeldende lov vil kunne være aktuelt i slike saker.

Det vises til de generelle merknadene om adopsjon av voksne i kapittel 11. Lovutkastet inneholder også en særskilt formålsbestemmelse for adopsjon av voksne, se § 1 andre ledd og kommentarene til denne.

Første ledd bygger på den tilsvarende reguleringen som for barn om at adopsjon må være til det beste for den som søkes adoptert. Bevis- og prognosekravet er også det samme som ved adopsjon av barn, jf. formuleringen i *første punktum* om at det er «klart sannsynlig» at adopsjonen vil bli til beste for personen (se nærmere § 4 og kommentarene til denne). En særskilt utfordring ved adopsjon av voksne er at de involverte partene i første rekke kan ønske adopsjon for å oppnå rettsvirkninger etter andre lovregler, for eksempel at den som skal søkes adoptert skal ta arv eller få odel til en eiendom. På samme måte som etter gjeldende adopsjonslov, skal adopsjonsmyndighetene avslå søknader hvor primærformålet ligger utenfor adopsjonsloven.

Adopsjon av voksne skal være forbeholdt relasjoner hvor det har en egenverdi at det offentlige ved adopsjonen anerkjenner og bekrefter rettslig

et etablert følelsesmessig forhold. Etter *første ledd andre punktum* må søkeren normalt ha oppfostret personen i 6 år. Oppfostringstiden er valgt fordi den som skal adopteres i slike situasjoner bør ha hatt adopsjonssøkeren(e) som omsorgsperson(er) i store deler av oppveksten. Samtidig kan det være behov for å gjøre unntak, men adgangen til dette skal ikke være kurant, jf. formuleringen om at «andre særlige grunner» taler for adopsjon. *Første ledd tredje punktum* inneholder noen nærmere momenter som adopsjonsmyndighetene skal legge vekt på ved vurderingen. Momentlisten er ikke uttømmende, og momentene som er framhevet svarer langt på vei til de momentene som adopsjonsmyndighetene legger vekt på ved vokseadopsjon etter gjeldende adopsjonslov. En praktisk situasjon vil være at den som skal adopteres har søsken som skal adopteres etter en ordinær stebarnsadoptsjon. I så fall kan hensynet til at en søskenflokk bør ha de samme rettslige foreldrene være et argument, og dette momentet er særlig framhevet. Et annet forhold som framheves er hvilken familietilknytning som eventuelt vil falle bort ved adopsjonen. Enkelte ganger vil den som søkes adoptert stå uten foreldre uten adopsjon (hvis disse er døde), hvilket i større grad åpner for adopsjon enn om et eksisterende foreldre-barn-forhold opphører ved adopsjonen. De som er foreldrene til den som søkes adoptert forut for adopsjonen vil være parter i adopsjonssaken, og adopsjonsmyndighetene må derfor gi dem forhåndsvarsel (se forvaltningsloven § 16 og unntakene fra denne). Hvor stor vekt deres syn har, vil bero på det nærmere innholdet av deres standpunkt.

Adopsjon av voksne kan både skje ved at vedkommende gjennom adopsjonen får et nytt foreldrepar (eventuelt én ny forelder) og ved at den voksne bare adopteres fra den ene av de opprinnelige foreldrene (stebarnadoptsjon av voksne).

Andre ledd åpner for voksenadoptsjon av en person som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området etter vergemålsloven. Det vil sjelden være aktuelt med voksenadoptsjon i slike tilfeller, men i så fall er det viktig at en uavhengig representant for vedkommende (vergen) må gi sitt samtykke. I tillegg må adopsjonsmyndighetene her som ellers vurdere om adopsjon er til vedkommendes beste.

Kapittel 4. Internasjonal adopsjon

Kapittelet om internasjonal adopsjon gjennomfører Haagkonvensjonen av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner.

Til § 17 Sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1993

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særskilt bestemmelse om hvilket organ som er Norges sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen. Da konvensjonen ble ratifisert, ble Statens ungdoms-, og adopsjonskontor utpekt som sentralmyndighet.¹ I forbindelse med omorganiseringer på området og nedleggelse av Statens ungdoms-, og adopsjonskontor, ble funksjonen som sentralmyndighet overtatt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Utpeking i samsvar med dette kan skje etter ny lov. Det forutsettes at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fortsatt skal være sentralmyndighet.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i kapittel 16.

Andre punktum gir sentralmyndigheten myn-dighet til å delegere sine oppgaver til organisasjo-ner som har tillatelse etter §§ 31 og 32. Det er her aktuelt å videreføre dagens ordning ved at adop-sjonsorganisasjonene får delegert ansvaret for til-delinger av barn når dette ligger innenfor rammen av forhåndssamtykket søkerne har, og at de kan utstede artikkel 17 c – erklæring om at adopsjo-nen kan fortsette til myndighetene i barnets opp-rinnelsesland. Direktoratet kan ikke delegere opp-gaver til adopsjonsorganisasjonene utover de reglene som følger av Haagkonvensjonen, jf. også drøftelsen i punkt 17.8.4 om hvilke oppgaver som kan delegeres.

Til § 18 Forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon

Paragrafen viderefører gjeldende rett om krav til forhåndssamtykke, men angir i tillegg at en søker kan få forhåndssamtykke til å adoptere ett barn eller ett søskenpar mellom 0 og 3 år. Dette følger opp forskrift og praksis. Det vises til de generelle merknadene i kapittel 13.

Første ledd viderefører rettstilstanden i § 16 e første ledd om at adopsjon av barn fra utlandet bare kan skje med forhåndssamtykke. Det følger av første ledd at søkere som har sitt vanlige bosted i Norge, må ha myndighetenes forhåndssamtykke for å adoptere barn fra utlandet. Systemet med forhåndssamtykke er en viktig side ved Haagkonvensjonen med sikte på å hindre handel med barn og barnebortføring. Om hvor en person har sitt vanlige bosted, se nærmere i NOU 2014: 9 punkt 26.3 om bostedsbegrepet. Det følger

av § 3 at departementet er adopsjonsmyndighet, men det er forutsatt at denne myndigheten vil bli delegert til underliggende etat, som etter gjel-dende lov.

Andre ledd første punktum fastsetter at aldersrammene for forhåndssamtykke kan være 0 til 3 år, inkludert ett søskenpar, eller at godkjen-ningsrammen kan være 0 til 5 år (utvidet for-håndssamtykke). Det vises til at søkerne kan få veiledning av Bufetat om hvilken godkjennings-ramme som kan være aktuell for dem å søke.

Tredje ledd åpner for at det gis nærmere regler om aldersrammene i forskrift.

Til § 19 Behandling av søknader om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon

Første ledd slår fast at adopsjonsmyndigheten behandler søknader om forhåndssamtykke, se om adopsjonsmyndigheten i § 3 og merknadene til denne.

Andre ledd er en videreføring av dagens adop-sjonslov § 16 e andre ledd om kommunenes ansvar for å bistå med å opplyse en søknad om for-håndssamtykke.

Tredje ledd omhandler bistand fra kommunen til å opplyse saken når adopsjonen fullføres etter at barnet er kommet til Norge og tilsvarende gjel-dende adopsjonslov § 16 e tredje ledd.

Til § 20 Adopsjon av barn som har sitt vanlige bosted i utlandet

Ved adopsjon av barn som har sitt vanlige bosted i utlandet spiller adopsjonsorganisasjonene en vik-tig rolle, jf. kapittel 16. Som etter gjeldende adop-sjonslov § 16 f første ledd bygger *første ledd* på at adopsjon av barn fortrinnsvis skal skje gjennom en organisasjon. Organisasjonen må ha tillatelse til å drive med adopsjonsformidling etter § 31, og tillatelse til å formidle barn fra særskilt angitte land etter § 32. For nærmere regler om adopsjons-organisasjonene, se lovens kapittel 6 og merkna-dene til disse reglene.

Selv om adopsjon av barn fra utlandet for-trinnsvis bør skje gjennom en organisasjon, kan det oppstå situasjoner hvor det enten ikke er mulig eller ønskelig å adoptere gjennom organisa-sjon. Gjeldende adopsjonslov gir hjemmel for adopsjon utenom organisasjon ved samtykke fra adopsjonsmyndighetene i «særlige tilfeller», jf. § 16 f andre ledd. Denne unntaksadgangen blir ved ny lov i større grad formulert gjennom lovvil-kår, jf. *andre ledd* og § 21.

¹ jf. St.prp. nr. 77 (1995-96) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen av 29. mai 1993 om vern av barn og samar-beid ved internasjonale adopsjoner.

Adgangen til adopsjon av barn fra utlandet utenom organisasjon etter *andre ledd* gjelder der hvor søkerne ikke har adopsjon av et bestemt barn for øye. For disse tilfellene kan adopsjonsmyndigheten, jf. § 3 og merknadene til denne, gi forhåndssamtykke dersom alle vilkårene i bokstavene a) til d) er innfridd. De materielle vilkårene i andre ledd er kumulative.

Etter bokstav a) må vilkårene for forhåndssamtykke etter adopsjonsloven være oppfylt. Disse søkerne skal altså vurderes etter de samme kriteriene som andre som søker om forhåndssamtykke.

Etter bokstav b) må minst én av søkerne ha spesiell tilknytning til det landet der barnet har sitt vanlige bosted. Når det gjelder «spesiell tilknytning», viser departementet til dagens forståelse og praksis på feltet. I dag er statsborgerskap, oppvekst eller at søkerne er midlertidig bosatt i det aktuelle landet, for eksempel på grunn av arbeid, eksempler på hva som menes med «spesiell tilknytning». Det er nok at én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet barnet har sitt vanlige bosted.

Vilkåret i bokstav c) bygger på forutsetningen om at adopsjon av barn som utgangspunkt skal formidles gjennom en adopsjonsorganisasjon. Dersom en organisasjon har tillatelse etter § 31, og har formidlingstillatelse i det landet barnet har sitt vanlige bosted i etter § 32, skal søknaden avslås.

Vilkåret i bokstav d) stiller krav om at adopsjonen kan «gjennomføres på en forsvarlig måte». Sentrale momenter ved denne vurderingen er om adopsjonen skjer i samsvar med prinsippene som er nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen 1993.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 15.7.

Til § 21 Adopsjon av barn som søkeren har tilknytning til

Mens § 20 *andre ledd* gjelder adopsjon fra utlandet utenom en organisasjon, av «ukjent barn», regulerer § 21 adopsjon fra utlandet utenom en organisasjon av barn som søkeren har tilknytning til («kjent barn»).

Systemet ved internasjonal adopsjon etter Haagkonvensjonen bygger på at foreldrene i motakerlandet forhåndsgodkjennes av myndighetene der, mens opprinnelseslandet velger ut barn for adopsjon. Dermed er barn og adoptivforeldre som utgangspunkt ukjente for hverandre. Denne til-

nærmingen anses som den beste for å unngå handel med barn og barnebortføring. Imidlertid kan det oppstå situasjoner hvor voksne har etablert en relasjon til barn som de senere ønsker å adoptere, og hvor adopsjon anses for å være til barnets beste. Bestemmelsen åpner derfor for adopsjon av barn som søkeren har tilknytning til, men på nærmere vilkår, jf. bokstavene a) til e). De materielle vilkårene er kumulative.

Paragrafen bygger på den praksis som adopsjonsmyndighetene har fulgt ved denne typen adopsjoner. Siden barn som søkerne har tilknytning til kan være eldre enn 5 år, gjelder ikke aldersrammen i § 18 andre ledd.

Bokstav a) og b) er innholdsmessig identiske med § 20 andre ledd bokstav a) og b), og det vises til de spesielle merknadene foran.

Vilkårene i bokstav c) er to-delt. For det første må søkeren(e) ha en «nær personlig tilknytning» til barnet eller barnets nære familie. Det er nok at én av søkerne har slik nær personlig tilknytning. Tilknytningen kan ha oppstått ved at søkeren(e) allerede har den faktiske omsorgen for barnet eller ved at søkeren(e) er i nær familie med barnet. For å avgrense vilkåret til en begrenset personkrets som forutsetningsvis har en nær relasjon til barnet, må søkeren ha nær personlig tilknytning til barnets besteforeldre, foreldre, søsken, onkel eller tante.

For det andre må kontakten være etablert uten adopsjonshensikt. Denne delen av bestemmelsen kan reise bevismessige utfordringer, men er viktig for å hindre omgåelse av regelverket.

Vilkåret i bokstav d) krever at «barnet mangler trygghet» og «faste omsorgspersoner» i hjemlandet. Her er det snakk om å vurdere subsidiaritetsprinsippet som innebærer at opprinnelsesstaten må ha undersøkt mulighetene for å oppfostre barnet der barnet har sitt vanlige bosted. Dersom barnet har trygge omsorgsvilkår i det landet barnet har sitt vanlige bosted (sitt hjemland), skal barnet forbli i sitt hjemland og ikke flyttes ved en adopsjon. Det er ikke tilstrekkelig at de materielle forholdene for barnet vil bli bedre ved en flytting til Norge.

Vilkåret i bokstav e) stiller krav om at adopsjonen kan «gjennomføres på en forsvarlig måte». Sentrale momenter ved denne vurderingen er om adopsjonen skjer i samsvar med prinsippene som er nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen.

Det vises til de generelle merknadene i punkt 15.7.

Til § 22 Tildeling av barn fra utlandet

Det følger av *første punktum* at det er det landet som barnet har sitt vanlige bosted i som velger hvilke foreldre som skal tildeles det enkelte barn for adopsjon.

Andre punktum gjennomfører forpliktelsen i Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c) om at norske adopsjonsmyndigheter må avgjøre at adopsjonsprosessen kan fortsette ved å fastsette at adopsjonsmyndigheten skal godkjenne tildelingen. Se om adopsjonsmyndigheten i § 3 og merknader til denne. Etter gjeldende rett regnes faglig utvalgs avgjørelser om tildeling (eller avslag) ikke som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men er på samme måte som andre avgjørelser omfattet av de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel II og III og ulovfestede krav til en forsvarlig saksbehandling.

Tredje punktum fastsetter at det må vurderes om barnet har behov for spesiell støtte.

Fjerde punktum sier at dersom barnet har behov for spesiell støtte skal det innhentes en uttalelse fra det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker for å sikre at de aktuelle søkerne har de nødvendige forutsetningene for å ta hånd om barnet. Adopsjonsmyndigheten er ikke bundet av denne uttalelsen, men *femte punktum* fastsetter at det skal legges «stor vekt» på uttalelsen.

I *andre ledd* åpnes det for at adopsjonsmyndigheten kan delegere det å godkjenne tildelinger til adopsjonsorganisasjonene innenfor nærmere angitte rammer. Organisasjonene vil da også kunne få delegert myndighet til å utstede erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17 c) om at adopsjonen kan fortsette.

Det vises til de generelle merknadene i kapittel 14, punkt 17.8 og punkt 17.9.

Til § 23 Oppfølgingsrapporter til landet der barnet ble adoptert fra

En del opprinnelsesland krever oppfølgingsrapporter om hvordan barnet tilpasser seg etter at barnet har kommet til Norge. Gjeldende adopsjonslov har ingen særlige regler om dette.

Første ledd fastsetter at adopsjonsmyndigheten har ansvar for å utarbeide oppfølgingsrapporter, jf. § 3 og merknadene til denne.

Ansvaret er begrenset til 3 år etter barnets ankomst. Denne begrensningen er satt på bakgrunn av de krav som i dag eksisterer fra ulike opprinnelsesland og for å unngå en uforutsigbar belastning på adopsjonsmyndighetene. Det forutsettes imidlertid at myndighetene kun har et lov-

pålagt ansvar der opprinnelseslandet krever at rapporter skal skrives eller godkjennes av offentlige myndigheter. Også utenfor tidsfristen kan adopsjonsmyndighetene utarbeide oppfølgingsrapporter, men det er da ikke et lovpålagt ansvar.

Det kan være behov for bistand fra kommunene til utarbeidelse av oppfølgingsrapporter. I praksis har både kommunene og organisasjonene stått for utarbeidelsen av slike rapporter, avhengig av om det stilles krav til myndighetens medvirkning eller ikke. I et rundskriv (IS-6/2013) fra Helsedirektoratet anbefales det at helsesøster som har hatt kontakt med familien og som har fulgt opp barnet, er den som skriver rapporten i samarbeid med foreldrene. Det kan også være aktuelt å trekke inn helsestasjonslegen, barnets fastlege og/eller pediater. *Andre ledd* fastsetter derfor at kommunen skal bistå eller utarbeide rapporter dersom adopsjonsmyndigheten ber om det.

Det vises til de generelle merknadene i punkt 17.10.

Kapittel 5. Virkninger av adopsjon*Til § 24 Likestilling mellom adoptivbarn og andre barn*

Første ledd er en videreføring av gjeldende rett og fastsetter at adoptivbarn rettslig settes i samme stilling som om de var adoptivforelderen eller adoptivforeldrenes egenfødte barn. Første ledd angir også unntakene fra dette hovedprinsippet. Også adoptivbarn har odel- og åsetesrett, men med prioritet etter adopsjonstidspunktet, jf. odelsloven § 12 andre ledd og § 52 andre ledd. Statsborgerloven § 5 fastsetter at barn som adopteres av en norsk statsborger blir norsk statsborger ved adopsjonen, dersom barnet er under 18 år på adopsjonstidspunktet. Navneloven § 5 fastsetter at barn som blir adoptert får vedkommende adoptants etternavn med mindre annet er fastsatt i forbindelse med adopsjonen. Bestemmelsen gjør unntak ved stebarnsadopsjon og for adopsjon av voksne, og inneholder også en regulering av navn når ektefeller adopterer sammen.

Andre ledd inneholder særregler om rettsvirkningene av stebarnsadopsjon. Har en ektefelle eller samboer adoptert den andre ektefellens eller samboerens barn, får barnet samme rettslige stilling som om det var deres felles barn. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende rett og fastsetter at adoptivbarnets rettsforhold til sin opprinnelige slekt samtidig faller bort; en adopsjon kan aldri føre til at den som adopteres får juridisk tilknytning til mer enn to foreldre. De aktu-

elle unntakene og presiseringene fra bestemmelsen om at adoptivbarnets rettsforhold til opprinnelig slekt faller bort er tatt inn i lovteksten. Ekteskapsloven § 3 inneholder forbud mot ekteskap mellom nære slektninger. Etter denne bestemmelsen gjelder forbudet både overfor den opprinnelige slekt og adoptivforeldrene og deres slekt. Dersom adoptivbarnet er blitt adoptert på ny, kan fylkesmannen likevel samtykke i ekteskap mellom adoptivbarnet og en av de opprinnelige adoptivforeldrene eller dennes slektning. Straffeloven § 312 setter forbud mot seksuell omgang med slektning i nedstigende linje. Som slektning i nedstigende linje regnes etter bestemmelsen både biologiske og adopterte etterkommere. Straffeloven § 313 setter forbud mot seksuell omgang med bror eller søster. Forbudene i ekteskapsloven og straffeloven må ses i sammenheng med at de biologiske båndene består mellom den opprinnelige slekten og adoptivbarnet, også etter adopsjonen.

Se for øvrig de generelle merknadene i punkt 23.7.

Til § 25 Besøkskontakt mellom adoptivbarnet og dets opprinnelige foreldre

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 14 a. Denne bestemmelsen kom inn i adopsjonsloven da ordningen med besøkskontakt etter adopsjon etter barnevernloven § 4-20 ble vedtatt. På samme måte som gjeldende lov inneholder ikke lovutkastet nærmere regler om selve besøkskontakten siden disse følger av barnevernloven. Bestemmelsen er unødvendig i den forstand at besøkskontakt uansett følger av barnevernloven, men er tatt inn for oversiktens del.

Se de generelle merknadene i punkt 23.7.

Til § 26 Barnets rettslige stilling etter ny adopsjon

Vilkårene for ny adopsjon av allerede adopterte barn framgår av § 15, se merknadene til denne. Paragrafen er en videreføring av § 15 i gjeldende adopsjonslov, men inneholder noen presiseringer. Se de generelle merknadene punkt 23.7.

Første ledd klargjør at barnets rettsstilling opphører overfor de første adoptivforeldrene og deres slektninger. En slik klargjøring av rettsvirkningen etter adopsjonsloven er hensiktsmessig på grunn av særpreget ved annengangsadopsjon som involverer tre foreldre(par). Når det gjelder i hvilken grad barnet opprettholder sin relasjon til

sine opprinnelige foreldre etter særlovgivningen, må dette løses ved en tolking av denne.

Et typetilfelle etter første ledd vil være et adoptivbarn som kort tid etter ankomst til Norge mister sine adoptivforeldre og så blir adoptert av sine fosterforeldre. Fosterforeldrene blir da barnets adoptivforeldre, og rettsforholdet til de opprinnelige foreldrene opprettes ikke på nytt.

Andre ledd viser til forslaget til § 6 tredje ledd bokstav a) (adopsjon av barn av søkerens tidligere ektefelle eller samboer), bokstav b) (søkerens eget barn) og bokstav c) (søkerens tidligere adoptivbarn).

Bestemmelsen er en kodifisering av den tolkingen som allerede er lagt til grunn i juridisk teori, jf. punkt 23.7. Likevel er det hensiktsmessig med en særregulering for å oppnå den ønskede rettsvirkningen. Ved stebarnsadopsjon av adoptert barn skal barnet ha steforelderen og den sosiale forelderen som også er adoptivforelder som sine foreldre etter adopsjonen. Ved adopsjon av eget barn skal barnet ha begge sine opprinnelige foreldre som foreldre etter adopsjonen. Skulle en opprinnelig mor ha samtykket til spedbarnsadopsjon for så å adoptere barnet tilbake, må en falle tilbake til hovedregelen etter første ledd. Barnet skal da ha sin opprinnelige mor som sin eneste adoptivforelder, og rettsvirkningen av den første adopsjonen opphører.

Dersom et barn blir adoptert på nytt, inntreter rettsvirkningene fra denne siste adopsjonen, også ved adopsjon av eget barn. Skulle det ha skjedd et arvefall mellom den første og andre adopsjonen, må arveoppgjøret skje ut fra de slektskapsforhold som var etablert gjennom den første adopsjonen.

Uansett hvilke av alternativene etter andre ledd som er aktuelle, skal barnet etter adopsjonen ikke kunne ha mer enn to som sine rettslige foreldre.

Tredje ledd fastsetter at for øvrig følger rettsvirkningene av en ny adopsjon av § 24.

Til § 27 Offentlige registre

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 16 med noen presiseringer. Adopsjonen skal anmerkes i Folkeregisteret. Denne registreringen er viktig for den offentlige oversikten over adopsjoner. Bestemmelsen fastsetter at departementet kan gi forskrift om hvilke andre offentlige registre og protokoller som skal inneholde opplysninger om adopsjonen.

Se de generelle merknadene i kapittel 23.

Til § 28 Utvidet rettskraft og særregler om domstolsprøving

Første ledd gjelder rekkevidden av et vedtak om å adoptere og rekkevidden av en eventuell dom dersom vedtaket blir overprøvd av domstolene. Vedtak om adopsjon skal gjelde «for og mot alle». Virkningen inntreffer først når adopsjonsvedtaket er endelig. Formuleringen «adopsjonsvedtak» dekker også en eventuell omgjøring. Et forhåndssamtykke faller derimot utenfor fordi det her ikke skjer en adopsjon.

Også en rettskraftig dom i en adopsjonssak skal ha utvidet rettskraft. En dom har som hovedregel bare rettsvirkninger for de som er parter. På enkelte felt har lovgiver innført utvidet rettskraft, se for eksempel barneloven § 27 om farskapssaker og lov om forsvunne personer § 14. Dagens adopsjonslov inneholder ingen bestemmelse om utvidet rettskraft, men i juridisk teori er det likevel lagt til grunn at en dom i en adopsjonssak har slik virkning. Adopsjon er et inngripende vedtak, og det vil være uheldig om en har rettsavgjørelser med ulikt utfall mellom forskjellige parter. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 21.4.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende lovs § 10. Prejudisiell prøving vil si at for å løse hovedsaken, må en domstol ta stilling til andre retts spørsmål enn hva hovedsaken gjelder. Et eksempel er at en domstol tar stilling til om en adopsjon er gyldig for å avgjøre en arvetvist. Forbudet mot prejudisiell prøving er begrunnet i risikoen for motstridende avgjørelser i forskjellige saker og at adopsjonssaker er så opprivende at de bare bør prøves direkte. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 21.2.

Tredje ledd er nytt sammenlignet med gjeldende adopsjonslov. Dersom det blir reist sak for domstolene om et adopsjonsvedtak, kan det være andre enn den som søksmålet er rettet mot som har rettslig interesse av saksutfallet, for eksempel søsken til den som er adoptert, både i opprinnelig familie og i adoptivfamilien. Utfallet av en domstolsprøving er særlig viktig på grunn av bestemmelsen i første ledd om utvidet rettskraft. Alle som var parter i adopsjonsmyndighetenes behandling av saken, skal varsles. Selv om en ikke vil nå alle gjennom et slikt varsel, vil en nå de som i størst utstrekning berøres. Den som ble adoptert vil alltid være part, selv om vedkommende på tidspunktet for adopsjonsvedtaket var mindreårig. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 21.3.

Kapittel 6. Formidling av adopsjon av barn fra utlandet*Til § 29 Definisjon av adopsjonsformidling*

Bestemmelsen bygger på definisjonen av adopsjonsvirksomhet i gjeldende adopsjonslov, jf. § 16 a, med noen språklige justeringer.

Første punktum fastsetter hva som menes med adopsjonsformidling. På samme måte som i gjeldende lov tar definisjonen ikke sikte på å beskrive de oppgavene som adopsjonsorganisasjonene faktisk har, men å fastsette hvilke handlinger og virksomhet som er uønsket uten tillatelse. Sammenlignet med dagens lov har departementet valgt å tilføye ordet «handling» i definisjonen. Ordet «handling» tydeliggjør at definisjonen ikke bare rammer organisert virksomhet, men også «handling» som har til formål å skape kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere. Det er ikke kontakten mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere i seg selv som er forbudt, det er der som formålet med kontakten er å oppnå adopsjon.

Andre punktum angir sentrale eksempler på hva adopsjonsformidling kan være, men tar ikke sikte på å beskrive alle de oppgavene som en adopsjonsformidling faktisk innebærer. Andre punktum er ikke uttømmende.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 16.5.

Til § 30 Forbud mot adopsjonsformidling

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 16 b første ledd, men ordvalget er noe annerledes. *Første punktum* nedfeller et forbud for privatpersoner til å drive med adopsjonsformidling. Bakgrunnen er at denne oppgaven bør ligge til organisasjoner som oppfyller de kvalitetskrav som stilles gjennom den offentlige godkjenningen. *Andre punktum* fastsetter at organisasjoner bare kan formidle adopsjon dersom de har fått tillatelse fra adopsjonsmyndigheten.

Begrepet organisasjon forstås vidt² og dekker ulike typer sammenslutninger uavhengig av betegnelse og rettslig grunnlag, så som for eksempel foreninger, stiftelser, selskaper mv. All adopsjonsformidling som ikke har adopsjonsmyndighetenes tillatelse er altså forbudt. For privatpersoner er forbudet absolutt. Privatpersoner vil således ikke kunne få tillatelse til å formidle adop-

² Jf. Ot.prp. nr. 63 (1997-1998) Om lov om endringer i lov 28. februar 1986 om adopsjon mm, punkt 2.3.4 og Hognestad og Steenberg (2000) s. 262.

sjoner eller på noe lovlig vis være mellommenn i adopsjonssaker. Begrepet privatpersoner må i denne forbindelse forstås vidt. Det gjelder også den formidling en person måtte drive i egenskap av yrkesutøving, for eksempel privatpraktiserende eller ansatt advokat, lege, jordmor mv.

Forbudet gjelder formidling av både norske og utenlandske barn. Fordi forbudsbestemmelsen har størst berettigelse når det gjelder internasjonale adopsjoner, er bestemmelsen plassert i lovens kapittel 6.

Det vises ellers til departementets generelle merknader i punkt 16.5.

Til § 31 Tillatelse til å drive adopsjonsformidling (driftstillatelse)

Gjeldende adopsjonslov har i § 16 d nærmere regler om adopsjonsorganisasjonene og vilkårene for å få tillatelse. I tillegg har departementet gitt forskrift om adopsjonsformidling (30. november 1999 nr. 1195). I praksis skiller adopsjonsmyndighetene mellom generell godkjenning til å opptre som adopsjonsorganisasjon og formidlingstillatelse til å opptre i konkrete land, men begge deler er regulert i gjeldende § 16 d.

Ny lov bygger på en to-delning mellom tillatelse til å drive en adopsjonsorganisasjon (driftstillatelse etter utkastet § 31) og tillatelse til å formidle barn fra konkrete land (formidlingstillatelse etter utkastet § 32).

Når det gjelder driftstillatelse etter bestemmelsen her, er kompetansen til å gi adopsjonsorganisasjoner tillatelse til å drive adopsjonsformidling lagt til adopsjonsmyndigheten, se § 3 og merknadene til denne. Adopsjonsmyndigheten må på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering avgjøre om en konkret organisasjon skal få tillatelse. Per i dag opererer tre adopsjonsorganisasjoner i Norge. I praksis er spørsmålet derfor om disse skal få fortsatt tillatelse, men vilkårene må også være innrettet mot eventuelle organisasjoner under oppstart. Tillatelsen skal være tidsbegrenset. Både tidsbegrensningen på driftstillatelser og formidlingstillatelse framgår i dag av forskrift.

Første ledd bokstavene a) til d) oppstiller minstekrav for å få driftstillatelse. Disse kravene er en videreføring av de kravene som i dag følger av § 16 d med tilhørende forskrift, men med noen språklige justeringer. Nærmere krav til adopsjonsorganisasjoner følger også av Haagkonvensjonen, se blant annet artikkel 11, og flere av formulerin-

gene i gjeldende lov/forskrift og ny lov er inspirert av ordvalget i konvensjonen.

Etter bokstav a) må organisasjonen ha adopsjonsformidling som hovedformål. Kravet utelukker ikke at organisasjonen også driver bistandsarbeid, men denne delen må altså være underordnet adopsjonsvirksomheten. Etter bokstav b) må organisasjonen arbeide for barnets beste. Bokstav c) stiller krav til kvalifikasjonene til leder og de ansatte, og ordvalget er inspirert av Haagkonvensjonen artikkel 11 bokstav b) («være ledet og bemannet av personer som ved sin etiske standard og ved sin utdanning eller erfaring er kvalifisert til å arbeide med internasjonale adopsjoner»). Bokstav d) stiller krav om at organisasjonen ikke må ha økonomisk vinning som formål, jf. også Haagkonvensjonen artikkel 11 bokstav a). Bestemmelsen skal sikre at hensynet til barnets beste, og ikke økonomisk gevinst, skal være førende for driften.

Andre ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere regler om hvilke krav som kan stilles til organisasjonen, organisasjonens virksomhet og avvikling av organisasjonen. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 16 d tredje ledd.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 16.6.

Til § 32 Tillatelse til adopsjonsformidling fra enkeltland (formidlingstillatelse)

Bestemmelsen regulerer formidlingstillatelse knyttet til konkrete land, jf. gjeldende lov § 16 d andre ledd. Kompetansen til å gi tillatelse er lagt til adopsjonsmyndigheten, se § 3 og merknadene til denne. En formidlingstillatelse forutsetter at den aktuelle organisasjonen har fått tillatelse etter § 31 til å drive adopsjonsformidling. Adopsjonsmyndigheten må foreta en nærmere vurdering når det skal avgjøres om en adopsjonsorganisasjon skal få formidlingstillatelse. Et sentralt moment vil være om myndighetene i det aktuelle landet vil opptre i samsvar med Haagkonvensjonen. Etter *andre punktum* gis formidlingstillatelse på vilkår om at organisasjonen også får tillatelse av myndighetene i det aktuelle landet til å opptre der.

Andre ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere regler om formidlingstillatelser i forskrift.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 16.6.

Til § 33 Forbud mot å gi vederlag for å påvirke formidling av adopsjon

Gjeldende adopsjonslov inneholder ikke et forbud mot å gi vederlag eller noen annen ytelse for å påvirke formidling av adopsjoner. Bestemmelsen er utformet over samme lest som utkastet til § 11 (forbud mot vederlag til personer som skal samtykke eller uttale seg om adopsjonen), men er her rettet mot å gi vederlag eller annen ytelse til organisasjonen, personer i denne eller andre som skal formidle adopsjon.

Forbudet er rettet mot å gi vederlag eller noen annen ytelse med det formål å påvirke en adopsjonsprosess eller utfallet av en adopsjonssak. Vederlag, kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer og gebyrer til organisasjonene for faglig bistand, kan betales eller forlanges. Dette er lovlige vederlag. Det kan tenkes at det oppstår tvilstilfeller. I slike tilfeller mener departementet utgangspunktet bør være å vurdere om vederlaget eller ytelsen kan anses å falle inn under det vi kan si er en vanlig eller rimelig adopsjonskostnad.

Forbudet gjelder overfor alle og rammer alle som *gir* vederlag for å påvirke adopsjonsformidlingen, uavhengig av om de jobber i, for eller på vegne av organisasjoner, er private aktører eller privatpersoner. Et forbud vil derfor også gjelde overfor adoptivsøkerne eller andre private, som for eksempel adoptivsøkernes foreldre, venner eller liknende. Personer eller organisasjoner som *mottar* vederlag eller motytelse som gir dem urettmessig vinning, vil kunne omfattes av korrupsjonsbestemmelsen i straffeloven § 387. Se også merknadene til § 11 og § 51.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 16.9.

Til § 34 Tilsyn med adopsjonsorganisasjoner

Bestemmelsen fastsetter at adopsjonsmyndigheten har ansvar for å føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene, jf. gjeldende adopsjonslov § 16 d fjerde ledd. Om adopsjonsmyndigheten, se § 3 og merknadene til denne. Bestemmelsen er formulert for å markere rekkevidden av tilsynsansvaret. På grunn av adopsjonens inngripende rettsvirkninger og den sentrale rollen adopsjonsorganisasjonene spiller på feltet, er det behov for at tilsynet omfatter «alle sider» av virksomheten. Områder det kan være spesielt aktuelt å føre tilsyn med er adopsjonsorganisasjonens økonomi, drift, sammensetning og adopsjonsorganisasjonenes informasjon til søkerne. Å føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes «sammensetning» innebærer ikke

at organisasjonene skal involvere adopsjonsmyndigheten i tilsettingsprosessen av nye medarbeidere. Det innebærer at det skal vurderes om adopsjonsorganisasjonen har tilstrekkelig arbeidskraft og kompetente medarbeidere som gjør det mulig for adopsjonsorganisasjonen å utføre sine oppgaver på forsvarlig vis. Denne oppgaven er særlig viktig når antallet internasjonale adopsjoner går ned. Nevnte områder som er spesielt aktuelle for tilsynet er ikke ment å være en uttømmende liste over momenter eller tilsynsområder.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende adopsjonsloven § 16 d fjerde ledd første punktum. *Andre ledd* sier det kan pålegges adopsjonsorganisasjonen å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen etter §§ 31 og 32.

Tredje ledd er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 16 d fjerde ledd andre punktum. Brudd på lov, forskrift eller vilkår for drifts – eller formidlingstillatelsen, kan være av en så alvorlig karakter at virksomheten må stoppes umiddelbart. Organisasjonene kan derfor miste drifts- eller formidlingstillatelsen straks, selv om de ikke har fått noe forutgående pålegg om å rette på forholdet.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 16.8.

Kapittel 7. Regler om saksbehandling

Til § 35 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder all virksomhet som drives av forvaltningsorganer, med mindre annet er bestemt ved lov, jf. forvaltningsloven § 1.

Andre ledd er en presisering av hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Lignende bestemmelsen finnes flere steder i lovverket, for eksempel i barnevernloven § 6-7 andre ledd.

Det vises for øvrig til departementets generelle merknader i kapittel 19.3.3.

Til § 36 Begrensninger i hvem som er part og har klagerett i sak om spedbarnsadoptsjon

Etter forvaltningsloven har alle som anses som parter, krav på innsyn i saksdokumentene. Dette gjelder også opplysninger om andre søkere. Taushetsplikten er ikke til hinder, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 1, med mindre annet følger av unntaksreglene i forvaltningsloven §§ 18–19. Forvaltningsloven definerer ikke hva som skal anses som én og samme sak. Et sentralt kriterium i juridisk teori er om ulike søkere konkurrerer om et begrenset gode. I så fall anses de som parter i

samme sak. I saker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, vil flere søkere kunne ønske å adoptere det samme barnet. Adopsjon er et særpreget rettsområde sammenlignet med andre situasjoner hvor borgere står i et konkurranseforhold. For å unngå tvil om at adopsjonssøkere ikke skal anses som parter i samme sak, tas det inn en bestemmelse som avklarer rettstilstanden, jf. *første punktum*. Bestemmelsen fastsetter at en søker som er registrert etter § 14 om spedbarnsadopsjon ikke regnes som part i sak om tildeling av et barn til en annen søker.

Andre punktum klargjør at andre søkere ikke har klagerett over tildelingsvedtaket.

Det vises for øvrig til departementets generelle merknader i punkt 19.2.

Til § 37 Anonym adopsjon

Bestemmelsen er en videreføring av någjeldende § 11. Hovedregelen etter forvaltningsloven er at partene har krav på innsyn i alle sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Både adoptivforeldrene, de opprinnelige foreldrene og barnet vil være parter i saken. At partene holdes ukjente for hverandre har historisk vært vanlig på adopsjonsfeltet, både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. Et viktig utviklingstrekk har imidlertid vært adoptivbarnets rett til opplysninger om hvem som er de opprinnelige foreldrene.

Uten særregelen i § 37, ville adoptivforeldrene og de opprinnelige foreldrene hatt innsyn i hverandres identitet, med mindre unntakene i forvaltningsloven §§ 18–19 var aktuelle. Selv om åpenhet i andre sammenhenger er ønskelig, er adopsjonssaker så følsomme at adgangen til anonyme adopsjoner fremdeles bør være tilstede.

Bestemmelsen åpner for anonyme adopsjoner, men medfører ingen plikt til å gjennomføre adopsjoner på denne måten. Unntaksadgangen er begrenset til opplysningene som er knyttet til identitet (navn og fødselsnummer). Andre opplysninger faller utenfor og må vurderes etter de alminnelige reglene. For eksempel kan adopsjonsmyndighetene gi opplysninger om helsetilstand og eventuelt rusmiddelbruk hos de opprinnelige foreldrene til adoptivforeldrene dersom individualiserende kjennetegn er utelatt, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2. På samme måte kan de opprinnelige foreldrene få opplysninger om adoptivforeldre og deres kvalifikasjoner som omsorgspersoner. Adopsjonsmyndighetene må imidlertid være oppmerksom på at identiteten til de involverte senere kan bli kjent på grunnlag av adoptivbarnets innsynsrett. Dermed må eventuelle unntak vurderes

opp mot unntakene i forvaltningsloven §§ 18–19 også når opplysningene blir gitt uten at identiteten er kjent. Eventuelt må opplysninger gis til adoptivforeldrene som ledd i gjennomføringen av adopsjonsvedtaket for å sikre at barnet får forsvarlige oppvekstvilkår, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2.

Bestemmelsen gjelder bare for adopsjonsvedtak truffet av norske adopsjonsmyndigheter, herunder stebarnsadopsjoner etter § 13. Ved internasjonale adopsjoner reguleres innsynsspørsmålene av opprinnelseslandets regler.

Til § 38 Adoptivforeldrenes plikt til å fortelle barnet at det er adoptert

Bestemmelsen er en videreføring og -utvikling av någjeldende § 12 første ledd. Regelen er begrunnet med at kunnskap om opphav er viktig for adoptivbarna og deres identitetsutvikling. Behovet for regelen vil variere mellom de ulike adopsjonstypene. For mange adoptivbarn er det opplagt at de er adoptert, mens adoptivforeldrene i andre situasjoner har mulighet for å holde dette skjult. Bestemmelsen pålegger adoptivforeldrene en utvetydig plikt, selv om overtredelse ikke er sanksjonert. Någjeldende lov inneholder ingen bestemmelser om plikt for adoptivforeldrene til å fortelle om barnets «etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn». Dette er tatt inn i loven for å framheve at adoptivforeldrene ikke bare skal fortelle barnet om selve adopsjonen, men også fortelle om opphavet i bredere forstand.

Se for øvrig de generelle merknadene punkt 20.10.4.

Til § 39 Adoptivbarnets og etterkommernes rett til opplysninger

Første ledd er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 12 andre ledd, men med noen tillegg. Bestemmelsen gir den adopterte krav på kunnskap om hvem de opprinnelige foreldrene er. Denne informasjonen er så viktig for den adopterte at adopsjonsmyndighetene ikke kan unnta denne, hverken etter forvaltningsloven §§ 18–19 eller på ulovfestet nødrettslig grunnlag. Aldersgrensen er foreslått satt til 15 år. Første ledd regulerer ikke ytterligere informasjon om de opprinnelige foreldrene. Denne vurderingen må skje med utgangspunkt i innsynsretten etter forvaltningsloven § 18 og unntakene fra denne. Også i dag er innsynsretten begrenset til den faktiske kunnskapen som norske myndigheter besitter. For å klargjøre rekkevidden, inneholder loven en presisering.

Dokumentene i adopsjonssaker er i dag arkivert hos Fylkesmannen og barne-, ungdoms- og familieetaten, alt etter hvilket organ som i sin tid hadde ansvar for å fatte vedtak. Det følger av *første ledd første punktum* at det er adopsjonsmyndigheten som skal opplyse hvem de opprinnelige foreldrene er. Når det gjelder adopsjonsmyndigheten, vises det til § 3 og merknadene til denne. I dag er ansvaret i disse sakene delegert til Bufetat og til Fylkesmannen for så vidt gjelder innsyn i nasjonale adopsjonsbevillinger gitt av fylkesmannen før 1. desember 1999. Det legges opp til at innsynssakene fortsatt skal være delegert. Hvis søker har henvendt seg til et annet organ enn det som besitter dokumentene, vil organet ha ansvar for å vise adopterte til rette instans.

Adopsjonsmyndighetene har etter forvaltningsloven § 11 en alminnelig veiledningsplikt. Denne gjelder også i innsynssaker, men sakstypen er så særpreget at plikten til å gi «nødvendig veiledning» til adoptivbarn er presisert i loven.

Se for øvrig de generelle merknadene i punkt 20.4, 20.5 og 20.6.

Andre ledd er nytt sammenlignet med gjeldende lov. Bestemmelsen fastsetter at når et adoptivbarn har fylt 18 år, skal adopsjonsmyndigheten skriftlig informere barnet om at det har rett til opplysninger etter loven og om innsynsretten etter forvaltningsloven § 18 til § 21. Bestemmelsen er gitt for å underbygge den innsynsretten som adoptivbarnet har etter første ledd. Siden foreldrene forutsetningsvis har gitt barnet de aktuelle opplysningene, vil informasjonen fra adopsjonsmyndighetene som regel ikke komme som en overraskelse. Samtidig må myndighetene ta høyde for at enkelte foreldre kan ha sviktet sin oppgave. Informasjonen må være skånsom og tilpasset situasjonen som myndighetene kan anta at barnet er i. Aldersgrensen er her satt til 18 år, mens barnet fra 15 år kan be om innsyn etter første ledd.

Bestemmelsen gjelder alle typer adopsjoner. Norske adopsjonsmyndigheter må derfor også gi denne informasjonen i saker som gjelder adopsjon fra utlandet, så sant informasjonen finnes i det sentrale adopsjonsregisteret. Det vises til overgangsregelen i § 53 fjerde ledd og merknadene til denne.

Se for øvrig de generelle merknadene punkt 20.9.

Retten til innsyn etter gjeldende adopsjonslov § 12 er begrenset til den adopterte selv. *Tredje ledd* er nytt ved at det gis utvidet innsynsrett også til etterkommere av den adopterte. Etterkommere etter den adopterte har en så sterk tilknytning til

saken at de bør få innsynsrett. Innsyn etter tredje ledd er betinget av at den adopterte selv ikke lever lenger. Innsynsretten er gitt til etterkommere i rett nedstigende linje, og innsynskravet er begrenset til identiteten til de opprinnelige foreldrene. Andre opplysninger er ikke omfattet av denne bestemmelsen.

Se ellers de generelle merknadene i punkt 20.7.

Til § 40 Frist for å omgjøre adopsjonsvedtak

Bestemmelsen er ny og er gitt for å overholde konvensjonsforpliktelsene etter Europarådskonvensjonen artikkel 14 nr. 3. Bestemmelsen setter en frist på 10 år for å omgjøre et adopsjonsvedtak etter forvaltningsloven § 35. Tidsfristen starter å løpe når vedtaket er fattet i første instans, og et omgjøringsvedtak må være fattet innen 10 år. Om den nærmere bakgrunnen for forslaget, se de generelle merknadene i punkt 19.4.

Til § 41 Kongens myndighet til å godkjenne vedtak

Bestemmelsen er en videreføring av någjeldende § 9. Forutsetningen for bruk av bestemmelsen er at det er endelig avgjort gjennom forvaltningsvedtak eller domstolsavgjørelse at et adopsjonsvedtak er ugyldig. I så fall kan Kongen godkjenne adopsjonen til tross for at den er ugyldig. Godkjenningen skjer med tilbakevirkende kraft, slik at adopsjonen får de samme rettsvirkningene som om den hadde vært gyldig allerede fra adopsjonstidspunktet. Bestemmelsen gir en kompetanse – og ingen plikt – til å godkjenne adopsjonen med tilbakevirkende kraft. Ved denne vurderingen vil hensynet til barnet og om de involverte har innrettet seg etter avgjørelsen være sentralt. Et annet viktig moment vil være årsaken til ugyldigheten, for eksempel om noen av personene som samtykket var utsatt for rettsstridig tvang.

Bestemmelsen har i praksis knapt vært brukt, og den er ment som en sikkerhetsventil. Behovet for tilbakevirkende godkjenning henger særlig sammen med utformingen av de innholdsmessige bestemmelsene i adopsjonsloven og de forvaltningsrettslige ugyldighetsreglene, som i stor grad er ulovfestet. Jo mer fleksible disse er, jo mindre er behovet for etterfølgende godkjenning. Bestemmelsen gjelder bare for adopsjonsvedtak som er gjort av norske myndigheter, og vil også gjelde adopsjoner etter tidligere lovgivning, jf. § 53 første ledd. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i punkt 19.4.

Til § 42 Det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker

Første ledd fastsetter at departementet oppnevner det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Dette organet finnes ikke i nåværende lovgivning, men vil likevel ha likhetstrekk med dagens faglige utvalg for adopsjonssaker. En sentral presisering følger av § 42 og framgår også av navnet på utvalget; deres rolle skal være å gi råd, og organet skal ikke fatte avgjørelser.

Andre ledd gir en hjemmel for departementet til å gi nærmere forskrifter om sammensetningen og saksbehandlingen i det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker, sml. gjeldende adopsjonslov § 16 c (som gir forskriftshjemmel for adopsjonsformidling av barn bosatt i Norge). I formuleringen «sammensetning» ligger det blant annet å stille krav til fagkompetanse hos medlemmene i utvalget. Krav til tempo i saksbehandlingen er viktig av hensyn til adopsjonsprosessen som pågår i opprinnelseslandet.

Kapittel 8. Når en adopsjonssak kan behandles i Norge, når norsk rett gjelder, og anerkjennelse av utenlandsk adopsjon

Til § 43 Adopsjonssøknader som kan avgjøres i Norge

Paragrafen regulerer når en søknad om å adoptere og om forhåndssamtykke kan avgjøres i Norge (jurisdiksjon). Overordnede føringer for jurisdiksjonsspørsmålet følger også av Haagkonvensjonen 1993 og Nordisk familierettslig konvensjon, se nærmere i merknaden til tredje ledd. Konvensjonsforpliktelser vil utfylle intern lov og gå foran ved eventuell motstrid.

Gjeldende adopsjonslov inneholder regler om jurisdiksjon i § 17. Utgangspunktet er at jurisdiksjon forutsetter bopel i Norge, men dette er supplert med en regel om at departementet kan samtykke til at saken behandles i Norge.

Første ledd gir norske myndigheter jurisdiksjon når søkeren har «vanlig bosted» i Norge. Der som to personer søker om å adoptere sammen, må begge ha sitt vanlige bosted i landet for at første ledd skal få anvendelse. Dersom bare en av søkerne har vanlig bosted i Norge, kan saken avgjøres i Norge dersom vilkår for dette i andre ledd er oppfylt, men søkere som er bosatt i forskjellige land vil sjelden oppfylle de innholdsmessige vilkårene for å adoptere.

Gjeldende adopsjonslov § 17 bruker formuleringen «bopel». I lovutkastet benyttes «vanlig bosted» i betydningen «habitual residence». Det vises til Haagkonvensjonen 1993 artikkel 2, og

øvrige Haag-konvensjoner. Et utgangspunkt for vurderingen av «vanlig bosted» er det landet der en person etter en samlet vurdering kan sies å ha sentrum for sine livsinteresser.

Begrepet er ikke nærmere definert i Haagkonvensjonen 1993 eller andre Haag-konvensjoner mv., men det er gitt noe veiledning om forståelsen i Explanatory Report 1994 og Guide to Good Practice 2008. Det skal etter konvensjonene og etter adopsjonsloven gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak. Blant annet vil det måtte tas hensyn til konvensjonens formål og sammenhengen vurderingen foretas i. Det vil også være relevant å se hen til hvordan begrepet tolkes i andre konvensjonsstater og eventuelle nye veiledninger i dokumenter fra Haagkonferansen. Det vil være av avgjørende betydning for vurderingen hvor personen faktisk bor «til vanlig». I tillegg må det stilles et visst krav til lengden på oppholdet. Ikke ethvert midlertidig opphold et sted fører til at personen har fått vanlig bosted der. Som et utgangspunkt vil en persons vanlige bosted være der personen etter en samlet vurdering har sentrum for sine livsinteresser. For at en person skal oppfattes å ha vanlig bosted i Norge, må det foreligge en stabil tilknytning til landet. Det vises for øvrig til Prop. 102 LS (2014–2015), merknaden til lov om gjennomføring av Haagkonvensjonen § 8.

Første ledd gir videre norske myndigheter jurisdiksjon når barnet har vanlig bosted i Norge. Tilknytningen skjer her ikke gjennom søkerne, men gjennom barnet. Vurderingen av om barnet har vanlig bosted i Norge, kan være noe forskjellig fra når voksne har vanlig bosted. For barn vil det ofte legges avgjørende vekt på hvor barnet faktisk oppholder seg.

Andre ledd er en videreføring og presisering av gjeldende adopsjonslov § 17. Etter tidligere § 17 kunne departementet samtykke i at saken behandles i Norge, uten lovbestemte vilkår for dette. Myndigheten var delegert til en av regionene i barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Andre ledd bygger på den praksis som er fulgt etter dagens samtykkeregulering, og bestemmelsen er ment å videreføre denne praksisen.

Andre ledd første punktum er aktuell der hvor søkeren eller barnet er norsk statsborger, men hvor ingen av dem er bosatt her. Forutsetningen er i så fall at bostedslandet ikke har jurisdiksjon til å behandle søknaden om å adoptere. Bakgrunnen for bestemmelsen er at en del land bygger på statsborgerskap som tilknytningskriterium, eller ikke anerkjenner adopsjonsinstituttet.

Etter *andre ledd andre punktum* kan en søknad om å adoptere og om forhåndssamtykke til å

adoptere som ikke kan avgjøres etter første ledd, unntaksvis avgjøres i Norge når det er særlige grunner til at saken skal avgjøres i Norge og saken har nær tilknytning til Norge. Bestemmelsen er ment som en særlig sikkerhetsventil. Det er en forutsetning at norske myndigheter må kunne foreta en forsvarlig vurdering. Et sentralt element her er om saken vil være tilstrekkelig opplyst til at norske myndigheter på en fyllestgjørende måte kan ta stilling til de ulike materielle vilkårene. Særlig viktig i så måte er om saken er tilstrekkelig opplyst med hensyn til om adopsjon vil være til barnets beste. Adopsjonsmyndighetene kan for eksempel kreve at søkerne dokumenterer at de er godkjent som adopsjonssøkere også av myndighetene i sitt bostedsland. Andre ledd skal anvendes slik at konkurrerende jurisdiksjon unngås.

Tredje ledd fastsetter at første og andre ledd ikke gjelder dersom annet følger av overenskomst med en annen stat. Aktuelle konvensjoner er Den nordiske familierettskonvensjon og Haagkonvensjonen 1993.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i punkt 24.2.

Til § 44 Hvilket lands rett som skal gjelde

Bestemmelsen regulerer hvilke rettsregler som norske myndigheter skal avgjøre saken etter (lovvalg). Forslaget til *første ledd* er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 18 første ledd. Andre ledd er nytt. Gjeldende § 18 andre ledd er foreslått videreført som en egen bestemmelse, se § 45 og merknader til denne.

Første ledd fastsetter at en søknad om å adoptere skal avgjøres etter norsk rett. Innenfor norsk internasjonal privatrett er det ikke uvanlig å bruke fremmed rett selv om saken skal avgjøres av norske myndigheter, men på adopsjonsfeltet følger lovvalget jurisdiksjonslandet. Denne ordningen har sammenheng med det sterke offentligrettslige preget ved adopsjoner.

Andre ledd er nytt. Bestemmelsen regulerer søknad om adopsjon av barn som er bosatt i utlandet. I så fall skal spørsmålet om samtykke til adopsjon fra de opprinnelige foreldrene og deres verger vurderes ut fra bostedslandets rettsregler. En kan for eksempel tenke seg at det aktuelle landet har andre regler om aldersgrenser eller hvilke personer som skal involveres. Et praktisk spørsmål er knyttet til foreldreansvar, hvor ulike land kan ha forskjellig regulering. Bestemmelsen er gitt på bakgrunn av Haagkonvensjonen 1993 artikkel 4 og FNs barnekonvensjon artikkel 21 bokstav

a) som begge bygger på at disse vurderingene skal skje med utgangspunkt i rettsreglene i barnets bostedsland, selv om Haagkonvensjonen 1993 ikke direkte gjelder lovvalg. Dersom de aktuelle utenlandske reglene i for stor grad avviker fra de norske, kan det være aktuelt å tilsidesette rettsvalget ut fra bestemmelsen om ordre public, jf. § 50.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i punkt 24.3.

Til § 45 Adopsjon av barn med tilknytning til et annet land enn Norge

Paragrafen er en videreføring av adopsjonsloven § 18 andre ledd. Bestemmelsen gjelder søknader hvor barnet har tilknytning til et annet land enn Norge, gjennom bosted, statsborgerskap eller på annen måte. Bestemmelsen fastsetter nærmere kriterier for vurderingen av barnets beste i disse tilfellene. Norske myndigheter skal anvende norske adopsjonsregler, men ved denne vurderingen legge vekt på de utenlandske rettsreglene.

Bestemmelsen legger på samme måte som gjeldende adopsjonslov § 18 andre ledd opp til en sammensatt vurdering, og praksis og forarbeidene til den någjeldende bestemmelsen vil derfor fremdeles være relevant. Adopsjonsmyndighetene må undersøke hvor sterk tilknytning barnet har til det andre landet (eventuelt landene) og vurdere nærmere den praktiske betydningen for barnet. Ulike rettsvirkninger vil ha mindre betydning for barnet om det er lite sannsynlig at barnet i framtida vil ha annet enn sporadiske ferieopphold i det aktuelle landet. Myndighetene må også legge vekt på hvor store forskjellene i rettsvirkningene er.

For nordiske forhold følger en særregel av Den nordiske familierettskonvensjon artikkel 12. *Andre punktum* fastsetter at hvis den som skal adopteres er under 18 år og bosatt i den stat der han eller hun er statsborger, må søknaden ikke innvilges i en annen stat uten at myndigheten i statsborgerlandet har hatt adgang til å uttale seg.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i punkt 24.3.

Til § 46 Anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon

Paragrafene § 46 og § 47 regulerer anerkjennelse i Norge av en utenlandsk avgjørelse om adopsjon, og bestemmelsene gjelder både ved adopsjon av barn og voksne. De bygger på gjeldende adopsjonslov § 19, men er noe innholdsmessig og språklig endret. § 46 regulerer vilkårene for når

en utenlandsk adopsjon gjelder umiddelbart i Norge. Paragrafen regulerer ikke bare internasjonale adopsjoner, men også anerkjennelse av utenlandske avgjørelser om nasjonal adopsjon, for eksempel stebarnsadopsjon eller fosterbarnsadopsjon.

Første ledd regulerer situasjoner hvor adopsjoner gjort i utlandet har umiddelbar virkning i Norge. I slike situasjoner trenger ikke adoptivforeldrene eller barnet å søke om anerkjennelse i Norge. Norske myndigheter må legge adopsjonen til grunn, men må i denne forbindelse vurdere om den utenlandske adopsjonen oppfyller vilkårene. Den utenlandske adopsjonen må være «endelig», og enten fastsatt av en offentlig myndighet eller domstolene. En avtale om adopsjon uten avgjørelse av utenlandsk myndighet vil ikke ha rettsvirkning i Norge. Norske myndigheter må vurdere om den utenlandske avgjørelsen er gitt av de organene i det aktuelle landet som har kompetanse til å avgjøre adopsjonssaker. Adopsjonen må også være gyldig.

Kravet om at avgjørelsen må være «endelig» må vurderes ut fra prosessreglene i det aktuelle opprinnelseslandet. Normalt sett vil klagefristen måtte være utløpt for forvaltningsvedtak og ankefristen utløpt for domstolsavgjørelser. Dersom det er en potensiell adgang til domstolsprøving av forvaltningsvedtaket om adopsjon, men denne ikke er benyttet, vil forvaltningsvedtaket likevel være «endelig». Departementet legger til grunn at disse vilkårene uansett ikke betyr at det stilles større krav etter norsk rett enn det som er tillatt etter våre internasjonale forpliktelser etter Haagkonvensjonen 1993.

Den utenlandske avgjørelsen som anerkjennes, må være en «adopsjon» i adopsjonslovens forstand. Norske myndigheter må ut fra en helhetsbetraktning vurdere om rettsvirkningene er så inngripende at de kan likestilles med en adopsjon gjort etter norske regler. Begrepsbruken og innholdet i instituttet varierer mellom ulike land, og det er ikke avgjørende hva avgjørelsen kalles i vedkommende land. Rene vergeoppnevninger og fosterhjemsplasseringer faller utenfor anerkjennelsesregelen. Ordningen med kafala som finnes i flere muslimske land vil ikke anses som en adopsjon, siden rettsforholdet mer kan sammenlignes med en norsk fosterhjemsplassering. Enkelte land har fremdeles ordninger med «svak adopsjon» hvor adoptivbarnet kan ta arv etter sine opprinnelige foreldre. Selv om rettsvirkningene her er mindre omfattende enn etter de norske reglene, er en «svak adopsjon» å betrakte som en «adopsjon».

En utenlandsk adopsjon anerkjennes i Norge dersom norske adopsjonsmyndigheter har gitt forhåndssamtykke til å adoptere etter §§ 18, 20 eller 21. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 22 første punktum. Dette er i dag den praktisk viktigste regelen om anerkjennelse av utenlandske adopsjonsavgjørelser.

Når søkeren eller søkerne hadde sitt vanlige bosted i landet hvor adopsjonen ble gitt eller anerkjent, anerkjennes også adopsjonen. Forutsetningen er at de hadde bosted i det aktuelle landet «da» avgjørelsen ble gitt der. Begrunnelsen for regelen er at når adopsjoner skal vurderes av adoptivforeldrenes bostedsland, og dette landet anerkjenner adopsjonen, er det rimelig at norske myndigheter respekterer bostedslandets vurdering.

Andre ledd fastsetter et unntak fra første ledd dersom adopsjonen gjelder et barn under 18 år som var bosatt i Norge, eller norsk statsborger på tidspunktet for adopsjonen. I et slikt tilfelle må adopsjonsmyndigheten gi sitt samtykke til slik adopsjon, se § 47. Dette er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 19 andre ledd, men bestemmelsen er endret ved at statsborgerskap er gjort til alternativt vilkår til barnets bosted.

Bestemmelsen i *tredje ledd* er ny, og var verken inntatt i tidligere adopsjonslov eller utvalgets lovutkast. Endringen har et pedagogisk formål ved at den synliggjør at reglene om anerkjennelse bare gjelder så lenge ikke annet følger av våre internasjonale forpliktelser. Norge er også forpliktet nordisk når det gjelder anerkjennelse gjennom Nordisk familierettskonvensjon. En sentral side ved Haagkonvensjonen 1993 om internasjonale adopsjoner er ordningen med at en adopsjon gitt i opprinnelseslandet også anerkjennes i utlandet. Bestemmelsen tar også høyde for eventuelle nye konvensjonsforpliktelser.

Det vises for øvrig til de generelle merkningene i punkt 24.4.

Til § 47 Bekreftelse eller avgjørelse om anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon

Første ledd er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 19 tredje ledd første punktum. Selv om en adopsjon gjort i utlandet anerkjennes i Norge uten et særskilt vedtak, kan det være behov for å få avgjort hvordan norske myndigheter stiller seg til en utenlandsk avgjørelse om adopsjon. Bestemmelsen åpner for en slik rettsavklaring. Formuleringen «bekrefte at vilkårene i § 46 første ledd er oppfylt» er tatt inn for å markere at vurderingen skal skje ut fra de innholdsmessige vilkårene i

denne bestemmelsen. Norske myndigheter kan ikke unnlate å anerkjenne en adopsjon ut fra en hensiktsmessighetsvurdering. Søkeren har krav på anerkjennelse dersom vilkårene i § 46 er oppfylt, men mindre adopsjonen underkjennes på grunn av ordre public.

Det er nytt i *første ledd første punktum* at det er fastsatt hvem som kan be om bekreftelse. Når det gjelder en myndighet som må ta stilling til anerkjennelse som del av en sak, vises det til omtalen i punkt 24.4 om de myndigheter som prejudisielt tar stilling til anerkjennelse, herunder Utlendingsdirektoratet, Arbeids- og velferdsetaten og Skatteetaten.

Andre ledd første punktum åpner for at adopsjonsmyndigheten kan avgjøre at en utenlandsk adopsjon som ikke anerkjennes etter § 46 likevel skal gjelde i Norge. Dette gjelder både adopsjoner som ikke blir anerkjent fordi de ikke oppfyller vilkårene i § 46 første ledd og adopsjoner som faller inn under unntaket i § 46 andre ledd. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 19 tredje ledd andre punktum, men med noen presiseringer. Vilkaene for en slik etterfølgende anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon, er at barnets beste og særlige grunner taler for det. Det kreves videre at det er barnet eller den som har adoptert som søker om etterfølgende anerkjennelse. En myndighet som tar stilling til en anerkjennelse som ledd i en annen sak, kan dermed ikke be adopsjonsmyndigheten om dette. Slik myndighet kan bare veilede om mulighetene for å søke adopsjonsmyndighetene om etterfølgende anerkjennelse. En avgjørelse etter denne bestemmelse vil være et enkeltvedtak og kan påklages.

Det følger av *andre ledd andre punktum* at slik avgjørelse bare kan tas dersom ikke annet følger av overenskomst med annen stat.

I *tredje ledd* fastsettes at bekreftelse eller avgjørelse etter første og andre ledd, uten videre skal legges til grunn av norske myndigheter. Dette er noe annet enn de prejudisielle vurderinger som foretas etter § 46 av myndigheter som tar stilling til anerkjennelse som ledd i en annen sak. Bestemmelsen innebærer at når det er tatt stilling til anerkjennelse av adopsjonsmyndighetene er dette bindende for alle norske myndigheter mv. og at den enkelte myndighet ikke kan gjøre egne prejudisielle vurderinger av spørsmålet om anerkjennelse.

En bekreftelse innebærer at adopsjonen får rettsvirkning fra det tidspunkt den utenlandske avgjørelsen ble fattet. En avgjørelse fra adopsjonsmyndigheten om at en utenlandsk adopsjon som

ikke anerkjennes likevel skal legges til grunn i Norge, har først virkning fra tidspunktet for avgjørelsen av de norske adopsjonsmyndighetene.

Det er foreslått en forskriftshjemmel i *fjerde ledd*. Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av reglene om anerkjennelse.

Det vises for øvrig til de generelle merkningene i punkt 24.4.6.

Til § 48 Anerkjennelse av en utenlandsk oppheving eller omgjøring av en adopsjon

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 19 fjerde ledd, men er noe endret ved at den også omfatter omgjøring.

Bestemmelsen gjelder hvordan adopsjonsmyndighetene skal håndtere saker om anerkjennelse av en utenlandsk avgjørelse om å oppheve eller omgjøre en adopsjon. En adopsjon som skal kunne anerkjennes etter § 46 og § 47, må være fattet av en utenlandsk domstol eller forvaltningsorgan. Norske domstoler eller myndigheter har som utgangspunkt ikke kompetanse til å endre utenlandske avgjørelser. De involverte partene vil derfor måtte gå til myndighetene i utlandet for å endre avgjørelsen, også om de er bosatt i Norge. Dette kan også gjelde hvis de har annen nær tilknytning til Norge som tilsier at det er behov for at den endrede eller opphevede adopsjonsavgjørelsen blir anerkjent i Norge.

Gjeldende adopsjonslov § 19 fjerde ledd gjelder bare muligheten for å anerkjenne en utenlandsk avgjørelse om «opphevelse» av en adopsjon. Kravet om samtykke fra norske myndigheter ble her innført blant annet for å hindre omgåelse. Bestemmelsen gjelder både anerkjennelse av «opphevelse» og «omgjøring». Ulike land vil ha ulike betegnelser og begreper for revisjon av adopsjonsvedtak. Bestemmelsen tar sikte på å favne vidt, hvor siktemålet er å favne om alle typer eventuelle endringer i det utenlandske adopsjonsvedtaket. Slike endringer gjelder bare i Norge etter et særskilt samtykkevedtak fra adopsjonsmyndigheten. Etter det norske adopsjonsregelverket er adgangen til opphevelse avskåret og muligheten for omgjøring snever. Derfor bør norske adopsjonsmyndigheter gå inn i hver enkelt sak for å avgjøre om den utenlandske avgjørelsen om å oppheve eller omgjøre skal anerkjennes her. En ledetråd for denne vurderingen vil være om den aktuelle revisjonen av adopsjonsvedtaket ville ført fram etter de norske reglene. Samtidig vil ikke enhver forskjell fra det norske regelverket være en indikasjon på nektelse. En skal for eksempel ikke lenger enn til Danmark for å finne en hjem-

mel for opphevelse. Adopsjonsmyndighetene må også se på hvilken tilknytning de involverte har til Norge. Et sentralt tema i så måte er hvor store ulemper det vil være for partene med et adopsjonsvedtak utenlandske myndigheter har endret eller opphevet, og som ikke blir anerkjent i Norge.

For nordiske forhold har Den nordiske familierettskonvensjonen artikkel 13 en særregel om opphevelse. Spørsmål om opphevelse av en adopsjon som består mellom nordiske statsborgere og som er stiftet i et nordisk land, avgjøres i adoptivforeldrenes bostedsland, alternativt i adoptivbarnets bostedsland. Bostedslandets rett skal anvendes.

En avgjørelse etter denne bestemmelsen vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Det vises for øvrig til de generelle merkningene i punkt 24.6.

Til § 49 Rettsvirkningene av en anerkjent utenlandsk adopsjon

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adopsjonslov § 21, men er innholdsmessig endret på flere punkter. I motsetning til adopsjonsloven § 21 som fastsetter spesifikke rettsvirkninger knyttet til vergemål, foreldreansvar, underholdsplikt og arv, fastsetter § 49 at en utenlandsk adopsjon som anerkjennes etter § 46 eller § 47 har samme rettsvirkning som en norsk adopsjon. Regelen innebærer også at selv om adopsjonen er gjort i et land som bare bruker «svake» adopsjoner, vil den i Norge ha rettsvirkning som en «sterk» adopsjon siden dette er den eneste adopsjonstypen i Norge.

Det er tatt forbehold for tilfeller der noe annet følger av overenskomst med en annen stat. Dette er en særregel som i dag er nødvendig for å oppfylle forpliktelsene etter Haagkonvensjonen 1993. Artikkel 27 krever samtykke fra de involverte for at en «svak» adopsjon i opprinnelseslandet skal gjelde som en «sterk» adopsjon i mottakerstaten. I praksis innhentes alltid slike samtykker, slik at problemstillingen ikke oppstår. Det er likevel nødvendig med en unntaksbestemmelse hvis nødvendige samtykker skulle mangle.

Det vises for øvrig til de generelle merkningene i punkt 24.5.

Til § 50 Ordre public

Regelen om at en utenlandsk avgjørelse ikke skal anerkjennes eller utenlandsk lov ikke skal ha virkning dersom det åpenbart vil være i strid med norsk rettsorden (ordre public), er grunnfestet i

norsk internasjonal privatrett. Ordre public er så rotfestet at selv uten lovfesting ville prinsippet gjelde. Gjeldende adopsjonslov § 20 inneholder også en bestemmelse om ordre public.

Bestemmelsen regulerer både tilsidesettelse av en utenlandsk avgjørelse om å adoptere, som også dekker eventuell opphevelse/omgjøring og tilsidesettelse av utenlandsk rett på de områder denne skal ha virkning i Norge etter lovvalgsregelen i § 44. Tillegget «utenlandsk lov» er nytt i forhold til gjeldende adopsjonslov § 20 og er tatt inn fordi norske myndigheter i noen få spørsmål nå skal anvendes utenlandsk rett, se merknader til § 44. Med uttrykket «utenlandsk lov» siktes både til uskrevne og skrevne regler, selv om de fleste land vil operere med en lovregulering av adopsjonsfeltet. Hva som «åpenbart vil være i strid med norsk rettsorden» må skje ut fra en vurdering av hvordan løsningen i den aktuelle saken ville vært etter de norske reglene, sett opp mot den utenlandske løsningen. I kravet om «åpenbart» ligger en høy terskel. En god veiledning vil ofte være å ta utgangspunkt i Haag- og Europaråtskonvensjonen. Hvis den utenlandske løsningen er innenfor rammene av disse folkerettslige instrumentene, kan den vanskelig sies å være «åpenbart i strid med norsk rettsorden» siden Norge har ratifisert disse konvensjonene.

Det vises for øvrig til de generelle merkningene i punkt 24.7.

Kapittel 9. Straff

Til § 51 Straff

Første ledd fastsetter at den som bryter forbudene i § 11 (vederlag for samtykke eller uttalelse), § 30 (forbud mot adopsjonsformidling) og § 33 (forbud mot å gi vederlag som har til formål å påvirke en adopsjonsprosess eller utfallet av en adopsjons-sak), straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. Straffebestemmelsen rammer også medvirkning, jf. straffeloven § 15, som slår fast at medvirkning rammes så fremt ikke annet er bestemt.

Andre ledd fastsetter at brudd på taushetsplikten etter § 35 andre ledd straffes etter straffeloven § 209. Brudd på taushetsplikten er allerede straffbart etter straffeloven § 209, men er tatt inn i andre ledd for sammenhengens skyld.

Når det gjelder det nærmere innholdet i forbudene, vises det til kommentarene til de enkelte forbudsbestemmelsene.

Strafferammen er satt til bøter eller fengsel i inntil 3 måneder. Ofte vil det være tilstrekkelig å reagere med bøter, særlig dersom adopsjonssø-

kerne har misforstått regelverket. Ved straffutmålingen må en også vurdere hvilke vederlag som er ytt og omstendighetene for øvrig. Hvis beskjedne vederlag er ytt av vordende adoptivforeldre for å påskynde en treg adopsjonsprosess i utlandet, vil en bot ofte være en tilstrekkelig reaksjon. Overtreddelser begått for å oppnå vinning eller som har et organisert preg, vil kunne møtes med fengselsstraff.

Kapittel 10. Ikrafttredelse, overgangsregler og endringer i andre lover

Til § 52 Ikrafttredelse

Første ledd slår fast at Kongen bestemmer når loven skal tre i kraft. Fra samme tid oppheves gjeldende adopsjonslov.

I *andre ledd* åpnes det for at Kongen kan bestemme at enkelte bestemmelser kan tre i kraft på et senere tidspunkt. Dette gjelder bare bestemmelser som er nye i loven, og som dermed ikke må settes i kraft samtidig med at gjeldende adopsjonslov oppheves.

Til § 53 Overgangsregler

Gjeldende adopsjonslov inneholder overgangsbestemmelser til adopsjonsloven av 1917. Siden denne fram til 1956 hadde en ordning med svake adopsjoner, fant departementet det nødvendig at disse adopsjonene skulle ha de samme, svake rettsvirkningene også etter 1986-loven, jf. Ot.prp. nr. 40 (1985–86) s. 33. I praksis kan det fremdeles være personer i live som har vært omfattet av ordningen med svake adopsjoner.

Første ledd viderefører samme overgangsregel som i gjeldende adopsjonslov § 25. Etter regelen vil en såkalt «svak» adopsjon bli videreført med de samme rettsvirkningene som da denne adopsjonen ble innvilget. Adoptivbarn adoptert ved såkalt svak adopsjon fikk ikke arverett etter sine adoptivforeldre. Dette følger av daværende adopsjonslov § 15 b, tatt inn i adopsjonsloven av 1917 ved lovendring av 24. mai 1935 nr. 2 og opphevet ved lov 21. desember 1956 nr. 7, som trådte i kraft 1. juli 1957. Også retten til opplysninger om opprinnelige foreldre er begrenset ved såkalt svak adopsjon, se nærmere Steenberg og Hognestad Adopsjonsloven med kommentarer s. 348–355.

Andre ledd fastsetter tidspunktet for når adopsjonssøknader skal bli behandlet etter den nye loven.

Tredje ledd fastsetter tidspunktet for når samtykkeadopsjoner der barnevernet har overtatt

omsorgen for barnet skal behandles etter den nye loven.

Fjerde ledd slår fast at regelen i § 39 andre ledd om informasjonsskriv til adopterte når de har fylt 18 år bare gjelder for adopsjoner som er gitt etter loven her. Det er forutsatt at adoptivforeldrene ved adopsjonen skal bli informert om at dette vil bli gjort.

I *femte ledd* åpnes det for at departementet kan fastsette ytterligere overgangsregler. Dette kan blant annet være knyttet til ferdigbehandling av pågående saker etter gjeldende adopsjonslov og til hvilke saker som skal behandles etter den nye loven her.

Til § 54 Endringer i andre lover

Endringen i ekteskapsloven:

Etter ekteskapsloven er rettsvirkningene for registrerte partnerskap i utgangspunktet de samme som for ektefeller, men § 95 andre ledd gjør unntak ved at adopsjonslovens regler om ektefeller likevel ikke skal gjelde for registrerte partnere. Denne bestemmelsen er det ikke lenger behov for, og den foreslås derfor sløyfet.

Endringene i barnevernloven:

Til barnevernloven § 4-20 nytt femte ledd

Når det er fattet vedtak om fratakelse av foreldreansvar, kan fylkesnemnda gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted, jf. barnevernloven § 4-20 andre ledd. Etter *nytt femte ledd* kan fylkesnemnda treffe vedtak om adopsjon også i de tilfeller hvor foreldrene samtykker, såfremt vilkårene i § 4-20 tredje ledd ellers er oppfylt.

Vilkårene for å gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted etter barnevernloven § 4-20 tredje ledd er strenge. Foreldreansvaret må være fratatt foreldrene. I tillegg skal fylkesnemnda prøve hvorvidt 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. Videre skal fylkesnemnda prøve om adopsjon vil være til barnets beste, og om adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget. Vilkårene i adopsjonsloven må også være oppfylt, jf. barnevernloven § 4-20 tredje ledd bokstav d, noe som blant annet betyr at barn som har fylt 12 år må gi sitt samtykke.

Til barnevernloven § § 4-23 tredje ledd:

Bestemmelsen viste til tidligere adopsjonslov kapittel 3a om adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivhjem. Enkelte av bestemmelsene framgår nå av ny adopsjonslov kapittel 6 om vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke.

*Endringen navneloven**Til navneloven § 5 første og andre ledd:*

De aktuelle bestemmelsene i navneloven ble ikke oppdatert i forbindelse med at også samboere fikk adgang til å adoptere, jf. lovendring 25. april 2014 nr. 13. På dette punkt bør det være de samme reglene for samboere som for ektefeller.

*Endringer i statsborgerloven**Til statsborgerloven § 5 og § 37 tredje ledd:*

I sammenheng med ny adopsjonslov blir henvisningen til gjeldende adopsjonslov kapittel 3 A endret.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om adopsjon (adopsjonsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om adopsjon (adopsjonsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om adopsjon (adopsjonsloven)

Kapittel 1. Lovens formål, virkeområde og adopsjonsmyndighet

§ 1 *Lovens formål*

Formålet med loven er at adopterte barn skal få en trygg oppvekst ved at det etableres varige, rettslige bånd som tilsvarer forholdet mellom barn og foreldre.

Ved adopsjon av personer som er fylt 18 år, er formålet med loven å bekrefte rettslig eksisterende bånd tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre.

§ 2 *Lovens anvendelse for Svalbard*

Kongen kan gi forskrift om at lovens offentlige bestemmelser også skal gjelde for Svalbard, og kan fastsette særskilte regler av hensyn til forholdene der.

§ 3 *Adopsjonsmyndighet*

Departementet er adopsjonsmyndighet etter loven her. Departementet kan delegeres sin myndighet. Myndigheten kan delegeres til ulike organer.

Kapittel 2. Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke til å adoptere

§ 4 *Hensynet til barnets beste*

Barnets beste skal være det overordnede hensynet ved adopsjon. En søknad om adopsjon og om forhåndssamtykke til å adoptere kan bare innvilges når det er klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til barnets beste.

§ 5 *Grunnleggende krav til adopsjonssøkere*

Bare den som har forutsetninger for å være en god omsorgsperson for barn, kan adoptere eller gis forhåndssamtykke til å adoptere. Søkeren må dessuten ha ønske om å oppfostre et barn eller ha oppfostret det barnet adopsjonen gjelder.

Den som søker om å adoptere eller om forhåndssamtykke til å adoptere, skal legge fram en uttømmende politiattest.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av adopsjonssaker, utredning av adopsjonssøkerne, forhåndssamtykke til adopsjon, vilkår for å adoptere og krav til søkerne. Det kan blant annet fastsettes krav til søkerens alder, helse, vandel,

økonomi, bolig, krav til hvor lenge to søkere skal ha bodd sammen, og krav om deltakelse på adopsjonsforberedende kurs. Det kan settes ulike krav til ulike typer adopsjon.

§ 6 *Krav om ekteskap og samboerskap og unntak fra dette*

Bare ektefeller og samboere kan adoptere sammen. Med samboere menes to personer som bor sammen i et stabilt og ekteskapslignende forhold.

En søker som er gift eller samboende, kan bare adoptere sammen med ektefellen eller samboeren. Den som er gift eller samboer, kan likevel adoptere alene dersom ektefellen eller samboeren er forsvunnet, er psykisk utviklingshemmet eller har en alvorlig psykisk sykdom.

En søker som er gift eller samboende, kan også adoptere alene dersom barnet er

- a) barn av søkerens tidligere eller nåværende ektefelle eller samboer
- b) søkerens eget barn
- c) søkerens tidligere adoptivbarn.

§ 7 *Vilkår for at enslige kan adoptere*

Enslige kan adoptere dersom de har forutsetninger for å ha eneomsorgen for et barn. Bare søkere som bor alene, regnes som enslige.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for at enslige kan adoptere.

§ 8 *Aldersgrense for å adoptere og begrensning for søkere som er fratatt rettslig handleevne*

Bare personer som har fylt 25 år, kan adoptere eller få forhåndssamtykke til å adoptere. En søker som har fylt 20 år, kan likevel adoptere eller få forhåndssamtykke til å adoptere dersom søkeren og barnet allerede er sterkt knyttet til hverandre.

En søker som etter vergemålsloven er fratatt rettslig handleevne på det personlige området, kan adoptere bare dersom søkeren og barnet allerede er sterkt knyttet til hverandre og søkerens verge samtykker til adopsjonen.

§ 9 *Barnets deltakelse og samtykke til adopsjon*

Har barnet fylt 7 år, skal det gis mulighet til å uttale seg før det treffes vedtak om adopsjon. Det samme gjelder barn som er yngre enn 7 år, hvis

barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter. Barnet skal få informasjon om hva en adopsjon innebærer, og veiledning som er tilpasset barnets evne til å forstå. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Et barn som har fylt 12 år, kan adopteres bare hvis det samtykker til adopsjonen. Dette gjelder likevel ikke dersom barnet på grunn av psykisk utviklingshemming eller psykisk eller fysisk sykdom åpenbart ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer.

Før barnet gir samtykke skal det få informasjon om hva det innebærer å bli adoptert. Samtykket skal være skriftlig og gitt frivillig uten at barnet har fått eller blitt lovet vederlag eller noen annen ytelse for det. Bare en offentlig tjenesteperson kan ta imot eller bekrefte samtykket. Tjenestepersonen skal forsikre seg om at barnet har forstått informasjonen.

Kommunen skal bistå med å opplyse saken og innhente samtykke dersom adopsjonsmyndigheten ber om det.

§ 10 *Foreldrenes samtykke til adopsjon*

Et barn under 18 år kan ikke adopteres uten samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret. Dersom en av dem som har foreldreansvar er forsvunnet eller dersom en av dem åpenbart ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer, er et samtykke fra den andre tilstrekkelig. Er begge i en situasjon som nevnt i andre punktum, kreves det samtykke fra barnets oppnevnte verge.

Før et samtykke gis skal foreldre og eventuelle verger få informasjon om hva det innebærer å samtykke. Samtykket skal være skriftlig og gitt frivillig uten motytelse. Bare en offentlig tjenesteperson eller en advokat kan ta imot eller bekrefte samtykket.

Foreldrenes samtykke etter første ledd kan ikke gis før to måneder etter at barnet er født. Også en forelder som har overført foreldreansvaret til den andre forelder før barnet er to måneder gammelt, skal samtykke til adopsjonen.

En far eller mor som ikke har foreldreansvar, skal varsles og få uttale seg før adopsjonssøknaden avgjøres, jf. forvaltningsloven § 16.

Dersom andre enn foreldrene er oppnevnt som barnets verge, eller dersom far eller mor selv har verge, skal også vergen få uttale seg.

§ 11 *Forbud mot vederlag*

Det er ikke tillatt å gi eller love vederlag eller noen annen ytelse for å påvirke en person som skal samtykke til en adopsjon eller uttale seg om

en søknad om adopsjon eller om forhåndssamtykke til å adoptere.

Kapittel 3. Nasjonal adopsjon

§ 12 *Hvem som avgjør adopsjonssøknader*

Adopsjonsmyndigheten avgjør adopsjonssøknader.

Dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for et barn etter barnevernloven § 4-12, § 4-8 andre ledd eller § 4-8 tredje ledd, skal adopsjonssaken avgjøres av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker etter barnevernloven § 4-20 andre og tredje ledd. Når fylkesnemnda avgjør adopsjonssøknaden, skal likevel adopsjonsmyndigheten utstede adopsjonsbevillingen.

§ 13 *Adopsjon av ektefellens eller samboerens barn (stebarnsadoptsjon)*

Den ene ektefellen kan adoptere den andre ektefellens barn dersom den andre ektefellen samtykker. Den som søker om å få adoptere ektefellens barn, skal ha oppfostret barnet i minst 5 år og ønske å oppfostre barnet videre. Når det er særlige grunner til det, kan det gjøres unntak fra kravet om oppfostringstid.

En skilt ektefelle kan med samtykke fra sin tidligere ektefelle adoptere dennes barn. En gjenlevende ektefelle kan adoptere sin avdøde ektefelles barn.

Første og andre ledd gjelder tilsvarende for samboere og tidligere samboere.

Nåværende eller tidligere ektefeller eller samboere av samme kjønn kan ikke adoptere et stebarn dersom barnet er adoptert fra et land som ikke tillater at personer av samme kjønn adopterer sammen.

§ 14 *Adopsjon av spedbarn*

Spedbarn kan bare adopteres dersom foreldrene har gitt fra seg den faktiske omsorgen ved fødselen.

Adopsjonsmyndigheten velger adoptivforeldre til barnet ut fra registeret over søkere og treffer vedtak i saker om adopsjon av spedbarn. Det skal innhentes en uttalelse fra det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker om valget av adoptivforeldre til barnet. Uttalelsen skal tillegges stor vekt ved avgjørelsen.

Adopsjonsmyndigheten skal følge opp spedbarnets foreldre og administrere registeret over søkere.

Departementet kan gi forskrift om formidlingsvirksomheten, saksbehandlingen, ansvaret for registeret over søkere og ansvaret overfor barnet og barnets opprinnelige foreldre.

§ 15 *Ny adopsjon av adopterte*

Et adoptert barn kan bare adopteres på ny dersom sterke grunner taler for det. I vurderingen av ny adopsjon skal det særlig legges vekt på den familiesituasjonen barnet kommer til å få dersom det ikke blir adoptert på ny.

§ 16 *Adopsjon av en person som har fylt 18 år (voksenadopsjon)*

En person som har fylt 18 år, kan adopteres bare hvis det er klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til beste for personen. Adopsjonssøkeren må dessuten ha oppfostret personen i minst 6 år, med mindre andre særlige grunner taler for adopsjon. I vurderingen skal det legges særlig vekt på tilknytningen mellom søkeren og den som søkes adoptert, den familietilknytningen som måtte falle bort ved adopsjonen, og eventuelle søsken som søkeren skal adoptere samtidig.

En person som etter vergemålsloven er fratatt rettslig handleevne på det personlige området, kan adopteres bare dersom vergen samtykker til adopsjonen.

Kapittel 4. Internasjonal adopsjon

§ 17 *Sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1993*

Departementet utpeker det organet som skal være sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Sentralmyndigheten kan delegere sine oppgaver som sentralmyndighet til organisasjoner som har tillatelser etter §§ 31 og 32.

§ 18 *Forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon*

For personer som har sitt vanlige bosted i Norge, kreves det forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndigheten for å adoptere barn fra utlandet.

En søker kan få forhåndssamtykke til adopsjon av ett barn under 3 år eller av to søsken som begge er under 3 år. Ved utvidet forhåndssamtykke kan barnet eller søskenparet være under 5 år.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om aldersrammene etter andre ledd.

§ 19 *Behandling av søknader om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon*

Adopsjonsmyndigheten behandler søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av barn som har sitt vanlige bosted i utlandet.

Kommunen skal bistå med å opplyse saken dersom adopsjonsmyndigheten ber om det.

Skal adopsjonen gjennomføres etter at barnet er kommet til Norge, skal kommunen bistå også etter at barnet er kommet.

§ 20 *Adopsjon av barn som har sitt vanlige bosted i utlandet*

Et barn som har sitt vanlige bosted i utlandet, kan bare adopteres gjennom en organisasjon som har tillatelse til adopsjonsformidling etter § 31, og som har tillatelse til å formidle barn fra særskilt angitte land etter § 32.

Adopsjonsmyndigheten kan likevel gi forhåndssamtykke til å adoptere fra utlandet utenom en adopsjonsorganisasjon dersom

- vilkårene for forhåndssamtykke etter loven og forskrift med hjemmel i loven er oppfylt
- minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet der barnet har sitt vanlige bosted
- ingen norsk adopsjonsorganisasjon har formidlingstillatelse i det landet der barnet har sitt vanlige bosted
- adopsjonen kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

§ 21 *Adopsjon av barn som søkeren har tilknytning til*

Dersom en søknad om forhåndssamtykke gjelder et bestemt barn som har sitt vanlige bosted i utlandet, kan adopsjonsmyndigheten gi forhåndssamtykke til å adoptere dersom

- vilkårene for forhåndssamtykke etter loven og forskrift med hjemmel i loven er oppfylt
- minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet der barnet har sitt vanlige bosted
- minst én av søkerne har en nær personlig tilknytning til barnet eller barnets nære familie, og kontakten er etablert uten adopsjonshensikt
- barnet mangler trygghet og faste omsorgspersoner i det landet der barnet har sitt vanlige bosted
- adopsjonen kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

§ 22 *Tildeling av barn fra utlandet*

Landet der barnet har sitt vanlige bosted, tildeler barnet til en søker som har fått forhåndssamtykke til å adoptere. Tildelingen skal godkjennes av adopsjonsmyndigheten. Før godkjenningen skal det vurderes om barnet har behov for spesiell støtte. Har barnet behov for spesiell støtte, skal det innhentes en uttalelse fra det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Ved avgjørelsen av om tildelingen skal godkjennes, skal det legges stor vekt på uttalelsen.

Adopsjonsmyndigheten etter første ledd kan delegere myndigheten til å godkjenne tildelinger av barn fra utlandet til organisasjoner som har tillatelser etter §§ 31 og 32.

§ 23 Oppfølgingsrapporter til landet barnet ble adoptert fra

Dersom myndighetene i landet barnet ble adoptert fra, krever oppfølgingsrapporter utarbeidet eller godkjent av offentlig myndighet om barnets situasjon i Norge, skal adopsjonsmyndigheten utarbeide slike rapporter i inntil 3 år etter at barnet har kommet til Norge.

Kommunen skal bistå med opplysninger til oppfølgingsrapportene og utarbeide oppfølgingsrapporter dersom adopsjonsmyndigheten ber om det.

Kapittel 5. Virkninger av adopsjon

§ 24 Likestilling mellom adoptivbarn og andre barn

Et adoptivbarn og dets etterkommere får samme rettslige stilling som om adoptivbarnet var adoptivforeldrenes egenfødte barn, dersom ikke noe annet følger av odelsloven §§ 12 og 52, statsborgerloven § 5 og navneloven § 5.

Dersom en ektefelle eller samboer har adoptert den andre ektefellens eller samboerens barn, får barnet samme rettslige stilling som det ville ha fått om det var deres felles barn. Det samme gjelder dersom barnet adopteres av forelderens tidligere ektefelle eller samboer.

Et adoptivbarns rettslige stilling overfor den opprinnelige slekten faller bort ved adopsjonen dersom ikke noe annet følger av § 25, ekteskapsloven § 3 eller straffeloven §§ 312 og 313.

§ 25 Besøkskontakt mellom adoptivbarnet og dets opprinnelige foreldre

Dersom en adopsjon er gjennomført etter barnevernloven § 4-20, og fylkesnemnda har truffet vedtak om besøkskontakt mellom barnet og de opprinnelige foreldrene etter barnevernloven § 4-20 a, gjelder § 24 med de begrensninger som måtte følge av vedtaket.

§ 26 Barnets rettslige stilling etter ny adopsjon

Blir et adoptert barn adoptert på ny, faller barnets rettslige stilling overfor de første adoptivforeldrene og deres slekt bort.

Er den nye adopsjonen en adopsjon etter § 6 tredje ledd bokstav a til c, opphører rettsvirkningene av den første adopsjonen bare overfor den adoptivforelderens som barnet adopteres fra.

Rettsvirkningene av en ny adopsjon følger ellers av § 24.

§ 27 Offentlige registre

Det skal registreres i Folkeregisteret at et barn er adoptert. Departementet kan gi forskrift om at adopsjonen skal registreres i andre offentlige registre og protokoller.

§ 28 Utvidet rettskraft og særregler om domstolsprøving

Et endelig adopsjonsvedtak eller en rettskraftig dom om gyldigheten av et adopsjonsvedtak virker for og mot alle og legges til grunn i alle forhold der adopsjonen har betydning.

Spørsmålet om gyldigheten av et adopsjonsvedtak kan ikke tas opp til prejudisiell prøving i en sak som gjelder et annet spørsmål.

Når et adopsjonsvedtak skal prøves av en domstol, skal den som går til sak, varsle de som var parter i adopsjonssaken.

Kapittel 6. Formidling av adopsjon av barn fra utlandet

§ 29 Definisjon av adopsjonsformidling

Med adopsjonsformidling menes handlinger og virksomhet som har til formål å skape kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere. Adopsjonsformidling omfatter blant annet registrering av barn som kan adopteres, registrering eller utredning av søkere og valg av foreldre til det enkelte barn.

§ 30 Forbud mot adopsjonsformidling

Det er forbudt for privatpersoner å drive adopsjonsformidling. Adopsjonsformidling kan bare foretas av organisasjoner med tillatelse fra adopsjonsmyndigheten.

§ 31 Tillatelse til å drive adopsjonsformidling (driftstillatelse)

Adopsjonsmyndigheten kan gi organisasjoner en tidsbegrenset tillatelse til å drive adopsjonsformidling. Det kan bare gis tillatelse til organisasjoner som

- a) har adopsjonsformidling som hovedformål
- b) arbeider for barnets beste
- c) er ledet av og bemannet med personer som er kvalifisert til å arbeide med internasjonale adopsjoner
- d) ikke har økonomisk vinning som formål.

Departementet kan gi forskrift om hvilke krav som kan stilles til en organisasjon for å få driftstillatelse, til organisasjonens virksomhet og avviklingen av den.

§ 32 Tillatelse til adopsjonsformidling fra enkeltland (formidlingstillatelse)

Adopsjonsmyndigheten kan gi organisasjoner som har tillatelse etter § 31, særskilt tidsbegrenset tillatelse til å formidle barn fra enkeltland. En tillatelse gis på vilkår om at organisasjonen også får tillatelse fra hvert enkelt land til å formidle adopsjoner fra dette landet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om formidlingstillatelser.

§ 33 Forbud mot å gi vederlag for å påvirke formidling av adopsjon

Det er ikke tillatt å gi vederlag eller noen annen ytelse til organisasjoner, personer i organisasjoner eller andre som formidler en adopsjon når dette har til formål å påvirke en adopsjonsprosess eller utfallet av en adopsjonssak.

§ 34 Tilsyn med adopsjonsorganisasjoner

Adopsjonsmyndigheten fører tilsyn med alle sider av adopsjonsorganisasjonens virksomhet.

Adopsjonsorganisasjonene kan gis pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelser etter §§ 31 og 32.

Tillatelsene kan trekkes tilbake dersom lov, forskrift eller vilkår for tillatelsene etter §§ 31 og 32 ikke er oppfylt.

Kapittel 7. Regler om saksbehandling

§ 35 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder ved behandlingen av adopsjonssaker dersom ikke noe annet følger av denne loven.

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for barne-, ungdoms- og familieetaten eller en adopsjonsorganisasjon med tillatelse etter §§ 31 og 32, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Taushetsplikten omfatter også opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted.

§ 36 Begrensninger i hvem som er part og har klagerett i sak om spedbarnsadopsjon

En søker som er registrert etter § 14 om spedbarnsadopsjon, regnes ikke som part i sak om tildeling av et barn til en annen søker. En søker som

mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått adoptere.

§ 37 Anonym adopsjon

Forvaltningsloven § 18 første ledd er ikke til hinder for at partene i en adopsjonssak holdes ukjente for hverandre.

§ 38 Adoptivforeldrenes plikt til å fortelle barnet at det er adoptert

Så snart det er tilrådelig, skal adoptivforeldrene fortelle barnet at det er adoptert, og informere barnet om dets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

§ 39 Adoptivbarnets og etterkommernes rett til opplysninger

Et adoptivbarn som har fylt 15 år, har rett til å få opplyst fra adopsjonsmyndigheten hvem de opprinnelige foreldrene er. Adoptivbarnet skal få nødvendig veiledning i denne sammenhengen.

Når et adoptivbarn har fylt 18 år, skal adopsjonsmyndigheten skriftlig informere barnet om at det har rett til opplysninger etter loven her og om innsynsretten etter forvaltningsloven § 18 til § 21.

Lever ikke adoptivbarnet, har adoptivbarnets etterkommere rett til å få opplyst hvem de opprinnelige foreldrene til adoptivbarnet er.

§ 40 Frist for å omgjøre adopsjonsvedtak

Et adopsjonsvedtak kan ikke omgjøres senere enn ti år etter vedtakstidspunktet.

§ 41 Kongens myndighet til å godkjenne vedtak

Kongen kan med tilbakevirkende kraft godkjenne et adopsjonsvedtak som er gitt uten at lovens vilkår var oppfylt.

§ 42 Det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker

Departementet oppnevner det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Utvalget skal bistå adopsjonsmyndigheten i vurderingen av søknader om adopsjon av spedbarn etter § 14 og tildelinger av barn fra utlandet etter § 22.

Departementet kan gi forskrift om sammensetningen av og behandlingsmåten i det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker.

Kapittel 8. Når en adopsjonssak kan behandles i Norge, når norsk rett gjelder, og anerkjennelse av utenlandsk adopsjon**§ 43 Adopsjonssøknader som kan avgjøres i Norge**

En søknad om adopsjon og om forhåndssamtykke til å adoptere kan avgjøres i Norge dersom søkeren eller barnet har sitt vanlige bosted i Norge.

Søknaden kan også avgjøres i Norge dersom søkeren eller barnet er norsk statsborger, og bostedslandet ikke har jurisdiksjon til å avgjøre en adopsjonssøknad fra søkeren. Søknaden kan dessuten avgjøres i Norge dersom det er særlige grunner til at saken avgjøres i Norge, og saken har nær tilknytning til Norge.

Første og andre ledd gjelder likevel ikke dersom noe annet følger av overenskomst med en annen stat.

§ 44 Hvilket lands rett som skal gjelde

En søknad om adopsjon og om forhåndssamtykke til å adoptere skal avgjøres etter norsk rett.

Gjelder søknaden adopsjon av et barn under 18 år som har sitt vanlige bosted i et annet land, skal spørsmålet om samtykke fra foreldre eller verger vurderes etter det andre landets rett.

§ 45 Adopsjon av barn med tilknytning til et annet land enn Norge

Gjelder søknaden adopsjon av et barn under 18 år som har tilknytning til et annet land enn Norge, skal det i vurderingen av barnets beste legges vekt på om adopsjonen også vil bli anerkjent i et land som søkeren eller barnet har så sterk tilknytning til at det ville medføre betydelig ulempe for barnet dersom adopsjonen ikke blir anerkjent der.

§ 46 Anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon

En endelig adopsjonsavgjørelse fra en offentlig myndighet eller domstol i en annen stat anerkjennes i Norge dersom norske myndigheter har forhåndssamtykket til adopsjonen etter §§ 18, 20 og 21, eller dersom adopsjonen ble gitt eller anerkjent i det landet der søkeren hadde sitt vanlige bosted på avgjørelsestidspunktet.

En utenlandsk adopsjon av et barn under 18 år som hadde sitt vanlige bosted i Norge eller norsk statsborgerskap på avgjørelsestidspunktet, anerkjennes likevel ikke etter første ledd.

Første ledd gjelder ikke dersom noe annet følger av overenskomst med en annen stat.

§ 47 Bekreftelse eller avgjørelse om anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon

Adopsjonsmyndigheten kan på anmodning fra den adopterte, den som har adoptert, eller en myndighet som må ta stilling til om en utenlandsk adopsjon skal anerkjennes som del av en sak, bekrefte at vilkårene i § 46 første ledd er oppfylt.

Når det er til barnets beste og særlige grunner taler for det, kan adopsjonsmyndigheten avgjøre at en utenlandsk adopsjon som ikke anerkjennes etter § 46, likevel skal gjelde i Norge dersom barnet eller den som har adoptert, søker om det. Dette gjelder likevel ikke dersom noe annet følger av overenskomst med en annen stat.

Bekreftelse eller avgjørelse etter første og andre ledd skal uten videre legges til grunn av norske myndigheter.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av reglene i §§ 46 og 47.

§ 48 Anerkjennelse av en utenlandsk oppheving eller omgjøring av en adopsjon

Har adoptivbarnet eller en av foreldrene sitt vanlige bosted i Norge, og en utenlandsk myndighet eller domstol opphever eller omgjør en utenlandsk adopsjon, anerkjennes avgjørelsen om dette i Norge dersom adopsjonsmyndigheten samtykker, og det ikke følger noe annet av overenskomst med en annen stat.

§ 49 Rettsvirkningene av en anerkjent utenlandsk adopsjon

En utenlandsk adopsjon som anerkjennes etter § 46 eller § 47, har samme rettsvirkning som en norsk adopsjon dersom det ikke følger noe annet av overenskomst med en annen stat.

§ 50 Ordre public

Dersom det åpenbart vil være i strid med norsk rettsorden (ordre public), skal utenlandsk lov ikke ha virkning i Norge, og en utenlandsk adopsjon skal ikke gjelde i Norge.

Kapittel 9. Straff**§ 51 Straff**

Den som bryter forbudet i §§ 11, 30 eller 33, straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder.

Brudd på taushetsplikten etter § 35 andre ledd straffes etter straffeloven § 209.

Kapittel 10. Ikrafttredelse, overgangsregler og endringer i andre lover**§ 52 Ikrafttredelse**

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon.

Kongen kan bestemme at enkelte nye bestemmelser trer i kraft på et senere tidspunkt.

§ 53 Overgangsregler

Loven gjelder for adopsjoner etter tidligere lovgivning, men for adopsjoner fra før 1. juli 1957 gjelder den bare dersom det er fastsatt utvidet arverett etter lov 2. april 1917 nr. 1 om adoption § 15 b, slik den lød etter lov 24. mai 1935 nr. 2 om endring i adopsjonsloven.

Loven gjelder bare for adopsjonssøknader som mottas av adopsjonsmyndigheten etter lovens ikrafttredelse.

§ 12 andre ledd og lov om barneverntjenester § 4-20 nytt femte ledd gjelder for behandling av saker om samtykke til adopsjon som bringes inn for fylkesnemnda etter lovens ikrafttredelse. Er saken brakt inn for fylkesnemnda før lovens ikrafttredelse, skal disse bestemmelsene likevel gjelde dersom forhandlingsmøtet i fylkesnemnda ikke allerede er påbegynt. Ved rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak skal de regler som gjaldt da fylkesnemnda behandlet saken anvendes.

Bestemmelsen i § 39 andre ledd gjelder bare for adopsjoner som er innvilget etter loven her.

Departementet kan fastsette ytterligere overgangsregler.

§ 54 Endringer i andre lover

Fra det tidspunktet loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap skal § 95 andre ledd lyde:

Bestemmelser i norsk lovgivning som omhandler ekteskap og ektefeller, gjelder tilsvarende for registrert partnerskap og registrerte partnere.

2. I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester

§ 4-20 nytt femte ledd skal lyde:

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om adopsjon når foreldrene samtykker, så fremt vilkårene i tredje ledd er oppfylt.

§ 4-23 skal nytt tredje ledd lyde:

For formidlingsvirksomhet for plassering av barn med adopsjon for øye gjelder *adopsjonsloven*.

3. I lov 7. juni 2002 nr. 19 om personnavn skal § 5 lyde:

§ 5 Etternavn ved adopsjon

Hvis en person under 18 år blir adoptert, får han eller hun adoptantens etternavn med mindre annet er fastsatt i forbindelse med adopsjonen. Dette gjelder ikke der den ene ektefellen eller samboeren adopterer den andres barn.

Når ektefeller eller samboere sammen adopterer noen som er under 18 år, får adoptivbarnet adoptivmorens etternavn med mindre annet er fastsatt i forbindelse med adopsjonen. § 2 annet ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

4. I lov 10. juni 2005 nr 51 om norsk statsborgerskap gjøres følgende endringer

§ 5 nytt første ledd skal lyde:

Barn som adopteres av en norsk statsborger blir norsk statsborger ved adopsjonen dersom barnet er under 18 år på adopsjonstidspunktet. Adopsjonsbevillingen må være gitt av norsk myndighet i medhold av adopsjonsloven, eller ved utenlandsk adopsjon som skal gjelde i Norge etter bestemmelsene i *adopsjonsloven*.

§ 37 nytt første ledd skal lyde:

Barn under 18 år som ble adoptert av en norsk statsborger før loven her trådte i kraft, men som ikke ble norsk statsborger ved adopsjonen eller senere ved melding eller søknad, har ved melding rett til å bli norsk statsborger, såfremt adopsjonsbevillingen ble gitt av norsk myndighet i medhold av adopsjonsloven eller det foreligger utenlandsk adopsjon som gjelder i Norge etter bestemmelsene i *adopsjonsloven*.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 04/2017

