

Barne- og familiedepartementet september 1998, revidert i mars 2009 av Barne- og likestillingsdepartementet (Q-0972)

RUNDSKRIV OM UTENLANDSADOPSJON MED RETNINGSLINJER FOR UNDERSØKELSE OG GODKJENNING AV ADOPTIVHJEM

(Rundskrivet erstatter pkt. IV, bokstav B i rundskriv nr. I-15/89 gitt av Sosialdepartementet 13. oktober 1989.)

1. Adopsjonslovens utgangspunkt

Norsk adopsjonslovgivning anerkjenner, og har lagt forholdene til rette for, at internasjonale adopsjoner kan gjennomføres på en forsvarlig måte i samsvar med barnets grunnleggende interesser.

Det fremgår av adopsjonslovens § 2 at adopsjonsbevilling bare skal gis når det kan antas at adopsjonen vil bli til gagn for barnet.

Prinsippet om barnets beste er videreført i FN's barnekonvensjon og i Haagkonvensjonen, som begge legger viktige premisser for myndighetenes arbeid med adopsjonssakene. FN's barnekonvensjon artikkel 21 om internasjonale konvensjoner åpner for internasjonal adopsjon som et alternativ for barn som ikke på noen egnet måte kan få tilfredsstillende omsorg i sitt hjemland. Gjennom Haagkonvensjonen blir dette utdypet og utbygget videre. I prinsippet om barnets beste ligger det blant annet at barn, av hensyn til den fullstendige og harmoniske personlighetsutvikling, bør få vokse opp i et familiemiljø i en atmosfære av kjærlighet og forståelse. Begge konvensjoner bygger på at enhver stat bør prioritere å treffe tiltak for at barn kan forbli under omsorg i sin egen familie, og hvis dette ikke kan gjennomføres, forutsettes det at man forsøker å finne andre tilfredsstillende omsorgsalternativer for barnet i hjemlandet.

I NOU 1976:55 om adopsjon og adopsjonsformidling ble det for første gang foretatt en helhetlig gjennomgang av utenlandsadopsjonene, og det uttales følgende om formålet med adopsjon: "I slutten av det forrige århundret, og spesielt i dette århundret har adopsjonens formål endret seg. Adopsjonens primære hensikt skal ikke lenger være å sikre adoptivforeldrenes rettigheter, men å sikre et barn et varig hjem." Videre står det: "Det nye synet på adopsjonens formål, at det er barnets primære interesser som først skal ivaretas, har ført med seg behovet for en annen ekspertise ved siden av det juridiske. Vår erfaring og viten i dag sier oss at barns interesser og behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt dersom man kun legger vekt på lovregler som regulerer de materielle forholdene. Det er i minst like stor utstrekning spørsmål om psykologisk og medisinsk og sosial ekspertise som skal ivareta barnets behov for å få adoptivforeldre som kan gi dem omsorg, kontakt og trygghet.". Når det gjelder utenlandsadopsjon understrekes det at like viktig som å dekke barnets materielle behov, er de psykologiske sider ved adopsjonen.

I Ot.prp. nr 40 (1984-85) om lov om adopsjon og Innst. O. nr 19 (1985-86) utdypes disse synspunktene. Her understrekes det at barnets trygghet må sikres og at søkerne må ha de egenskaper som skal til for at barnet skal få et godt hjem. Justiskomiteen peker på at vilkåret

om at adopsjonen skal være til gagn for barnet er helt grunnleggende, og at søkerne må ha både forutsetninger og muligheter for å gi barnet en trygg og harmonisk oppvekst. Det har hele tiden vært norske myndigheters holdning at utenlandsadopsjon ikke kan betraktes som en form for hjelpearbeid. Man kan heller ikke direkte bruke som sammenlikningsgrunnlag hvilke muligheter barnet ville hatt i sitt hjemland. I såfall risikerer man at terskelen for å få godkjenning til adopsjon av barn fra utlandet blir annerledes enn ved adopsjon av norske barn. Dersom man ønsker å hjelpe et barn fra utlandet finnes det også andre måter å gjøre dette på i barnets hjemland enn ved adopsjon til Norge, for eksempel gjennom fjernadopsjon eller annen form for økonomisk støtte til hjelpeprosjekter for barn. Kan barnet ikke få en tilfredsstillende omsorgssituasjon i hjemlandet vil adopsjon til søkere i utlandet være et godt alternativ.

Det er viktig å understreke at adopsjonsloven ikke hjemler en rett for søkerne til å adoptere. Når søkernes rettigheter i forbindelse med en adopsjon skal ivaretas er det derfor i første rekke deres rettigheter etter forvaltningsloven det er snakk om, som for eksempel retten til veiledning. Ettersom de er å regne som parter i saken har de også rett til blant annet dokumentinnsyn og til å påklage et avslag. Det vil imidlertid aldri være mulig helt ut å forutsi utfallet av en søknad, blant annet fordi forvaltningens skjønn i stor grad bygger på en helhetsvurdering av alle relevante fakta.

Retningslinjene for behandling av søknader om adopsjon, herunder kriteriene som skal legges til grunn ved godkjenning av adoptivforeldre, er utformet på bakgrunn av ovenstående og tar sikte på å ivareta barnets beste. Fordi det ved internasjonale adopsjoner er mange usikre faktorer som både er annerledes og av en annen vanskelighetsgrad enn ved adopsjon av norske barn, stiller retningslinjene ekstra strenge krav ved søknad om utenlandsadopsjon.

2. Generelt om utenlandsadopsjon

Fra 1960-årene og til et stykke opp i 1980-årene kom de fleste adopterte barna fra Asia. På slutten av 1980-årene og i begynnelsen av 1990-årene markerte Latin-Amerika seg sterkere, og i en periode var Colombia det største giverlandet. De siste årene har igjen de fleste barna hatt sin opprinnelse i Asia, med Sør-Korea som det største giverland, men det har også kommet mange barn fra Kina. Utover 1990-årene har det dessuten kommet stadig flere barn fra land i Øst-Europa. I 1997 ble det adoptert 814 barn i Norge. 542 av disse var utenlandske.

Selv om det meste er likt når det gjelder å leve sammen med barn, enten de er egenfødt eller adoptert, skiller adoptivfamilien seg fra andre familier på den måten at adoptivbarnet kommer fra en annen kultur og som regel ser annerledes ut enn adoptivforeldrene. Barn som blir adoptert fra utlandet er foreldreløse eller forlatte. Ofte vet en lite om det enkelte barns bakgrunn, men mange av barna har vært underernærte og understimulerte. Noen av barna har også opplevd fysisk og psykisk mishandling. Selv om de fleste adoptivbarn som vokser opp i Norge synes å klare seg bra, vil noen, blant annet på bakgrunn av problemer i tidlig barndom, ha perioder som kan være spesielt krevende.

De fleste barn som blir adoptert fra utlandet er små når de kommer til sine nye foreldre i Norge. Barn som frigis for utenlandsadopsjon kan imidlertid også være eldre barn eller barn med kjente fysiske eller psykiske skader. Dette kan by på spesielle utfordringer som det kan være vanskelig for adoptivforeldre å forestille seg på forhånd.

Adoptivbarn og deres bakgrunn er nærmere beskrevet i heftet "Adopsjonsfamilien", utgitt av Barne- og familiedepartementet i 1997, som gir informasjon og veiledning til adoptivforeldre. Her heter det blant annet. "Et adoptivbarn har ikke bare opplevd tap av moren og andre omsorgspersoner i de første leveår. Det kan også ha en bakgrunn preget av omsorgssvikt, mishandling, rusmisbruk og underernæring under svangerskapet og like etter fødselen. Barnet kan ha opplevd flere omplasseringer, og det kan ha bodd på institusjoner for kortere eller lengre perioder. Dette er ikke ensbetydende med at et barn med slik bakgrunn alltid vil slite med store problemer. Likevel må man regne med at slike erfaringer på en eller annen måte vil kunne prege barnet i mange år fremover."

Gjennom blant annet media kan man lett få det inntrykk at det er svært mange barn som lider og som dermed synes å være tilgjengelige for adopsjon. Men slik er ikke virkeligheten. Adopsjon til utlandet er svært ofte et kontroversielt og følsomt politisk spørsmål i barnas hjemland, og det kan være sterke krefter i landet som motarbeider utenlandsadopsjon. Som regel har barnas hjemland en klar målsetting om å holde utenlandsadopsjoner på et lavt nivå.

I den senere tid har søkelys vært rettet mot psykiske problemer blant barn og unge som er adoptert fra utlandet. Det er blitt hevdet at gruppen er overrepresentert i hjelpeapparatet og da særlig i barnevernet. Det er imidlertid viktig å holde denne informasjonen opp mot den viten og kunnskap vi for øvrig har om utenlandsadopterte barn og unge. Det er her naturlig å vise til forskning fra Sverige, Danmark og Holland og til forskning utført i vårt eget land. I de nevnte landene er det foretatt undersøkelser, og disse viser at prosentandelen (rundt 25%) med psykiske problemer ikke er større for utenlandsadopterte enn for barn og unge som er født i de respektive landene. Blant gruppen som har problemer, synes det imidlertid å være en noe høyere andel med mer massive problemer blant de utenlandsadopterte, og denne typen problematikk er mer ukjent for hjelpeapparatet som skal møte den.

Videre viser forskningen at en forholdsvis høy prosentandel (30%) av de utenlandsadopterte strever med språk- og lærevansker, og disse gir seg utslag i vansker med å mestre skolefagene særlig på høyere klassetrinn. Dette vil igjen kunne gi ringvirkninger på senere utdannings- og karrieremuligheter, noe pågående forskning gir visse indikasjoner på.

Det er viktig å være realistisk når man omtaler gruppen utenlandsadopterte barn og unge og deres tilpasning til det norske samfunnet. Forskning som tar utgangspunkt i et "klinisk" materiale vil finne et problematisk bilde. For noen formål er det nødvendig å ha et slikt utgangspunkt nettopp for å kunne se nærmere på hvilken atferd vi møter hos adopterte som har behov for spesiell hjelp og støtte. Men man må være forsiktig med å generalisere dette bildet til å gjelde hele gruppen barn og unge som er adoptert fra utlandet.

Oppsummerende kan man etter dette si at de fleste adopsjonsforhold er vellykkede. Hvilke adoptivforeldre som får hvilket barn vet man imidlertid vanligvis ikke på det tidspunktet man gir forhåndssamtykke til adopsjon. Myndighetene må derfor, så langt det er mulig, forvisse seg om at hver familie som godkjennes også har kapasitet til å ta hånd om et barn som kan være skadet når det kommer til Norge.

3. Retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivsøkere ved utenlandsadopsjon

Ved adopsjon av norske barn kjenner man til barnet som skal plasseres, slik at det blir lettere å finne fram til foreldre som vil være akkurat til dette barnets beste. Ved adopsjon av utenlandske barn kjenner man vanligvis ikke til barnet på forhånd. Retningslinjene for utenlandsadopsjon skal således ikke bare avspeile hva som kan være godt for ett barn, men hva som er godt for barn generelt. Retningslinjene må derfor baseres på mest mulig objektive kriterier.

Samtidig er det ikke tvilsomt at det først og fremst er personlig egnethet som avgjør om søkerne blir gode adoptivforeldre. Det understrekes derfor at retningslinjene kun er veiledende, og at den myndighet som skal godkjenne adoptivforeldre må foreta en helhetsvurdering av søkerens totale livssituasjon ut fra hva som er til gagn for barnet, jf adopsjonsloven §§ 2 og 22.

Det er også grunn til å framheve at barna på grunn av sine erfaringer før adopsjonen gjennomføres kan komme til å stille adoptivforeldrene overfor utfordringer som er annerledes og langt mer krevende enn ved egne fødte barn.

Alder

Adopsjonsloven har fastsatt en nedre grense for søkerens alder. Ifølge adopsjonsloven § 3 kan bevilling til å adoptere som hovedregel bare gis til den som har fylt 25 år. Adopsjonsloven inneholder derimot ingen øvre aldersgrense. Vanligvis bør det likevel ikke gis godkjenning til søkere over 45 år. Unntak kan gjøres ved søknad om adopsjon av barn nr 2 eller hvis søkerne har spesielle ressurser i forhold til barn. Den øvre aldersgrensen kan eksempelvis også fravikes dersom søkerne ønsker søsken til barn som allerede er i familien, der det er aktuelt med adopsjon av noe eldre barn, eller dersom det er stor aldersforskjell på adoptivsøkerne.

Departementets kommentarer:

En vurdering av søkerens alder må alltid gjøres med hensyn til barnets hele oppvekstsituasjon. Dette gjør at man må legge til grunn et framtidsperspektiv på minst 15 - 20 år, noe som innebærer at søkere skal være i stand til å takle omsorgsoppgaver i lang tid framover. Adoptivbarnets tenåringstid med spørsmål om identitet, harde utprøvinger og forsøk på løsrivelse kan innebære store utfordringer. Hensikten med den øvre aldersgrensen er likevel ikke å utelukke adoptivsøkere over 45 år med særlig god fysisk og psykisk helse og gode kvalifikasjoner for øvrig fra å kunne bli godkjent som foreldre.

Enslige

Adopsjonsloven inneholder ingen bestemmelser om forbud mot at enslige får adoptere. Det har imidlertid vært ført en restriktiv praksis ut fra den oppfatning at det gir barn større trygghet å ha to foreldre.

Departementet fastholder dette ved at adopsjonsbevilling i utgangspunktet bare bør gis til enslig adopsjonssøker hvis det allerede før adopsjonen er etablert en spesiell tilknytning til

barnet, f.eks. gjennom slektskap, fosterbarnsforhold e.l. Unntak kan også gjøres hvis søkeren har spesielle ressurser i forhold til barn.

Departementets kommentarer:

Det åpnes for at enslige søkere som ikke har tilknytning til barnet på forhånd, men som har ressurser ut over det vanlige, kan få tillatelse til adopsjon. Samtidig er det adopsjonsmyndighetenes ansvar å forvisse seg om, så langt det er mulig, at utenlandske adoptivbarn blir plassert i familier med de beste forutsetninger til å følge opp barnet. I dette ligger blant annet at et barn har best av å vokse opp med to foreldre. Er dette viktig generelt, så er det spesielt viktig for adoptivbarn. I utgangspunktet har disse barna mistet begge sine foreldre og øvrige slekt, og de kan trenge nettopp den styrke som ligger i tilhørigheten til både et foreldrepar og til deres slekt på begge sider. Enkelte enslige søkere har imidlertid slik spesiell kunnskap om og erfaring med barn at godkjenning likevel kan gis. Ved vurderingen skal det i tillegg legges spesielt vekt på om søkeren har et stabilt og godt nettverk der barnet gjennom oppveksten kan få kontakt med begge kjønn.

Helse

Adoptivsøkerne må ha god helse både fysisk og psykisk. Samtidig må det etter en konkret vurdering legges vekt på at foreldrene skal utgjøre en omsorgsenhet. Det må vurderes hvorvidt sykdom kan tenkes å få betydning for søkerens evne og muligheter til å gi barnet tilstrekkelig omsorg og trygghet, over lang tid. Hvis noen av søkerne har hatt en alvorlig sykdom som er behandlet med tilfredsstillende resultat kan det etter omstendighetene bli snakk om å kreve en symptomfri periode.

Departementets kommentarer:

Når man krever at søkerne skal ha god fysisk og psykisk helse er det fordi adopsjonen skal være til det beste for barnet, også for et barn som kan ha spesielle behov og derfor vil kreve ekstra overskudd hos sine adoptivforeldre i lang tid framover.

Noen søkere har fysiske sykdommer som kan reguleres med medisiner. Enkelte sykdommer kan avhjelpes med medisiner, men har en usikker prognose eller krever medisiner som gir bivirkninger. Andre sykdommer kan gi kroniske smerter som gjør at man ikke kan være i jobb eller må ta spesielle hensyn til seg selv. Det samme vil kunne gjelde ulike former for funksjonsnedsettelse, selv om en funksjonsnedsettelse i seg selv ikke vil være grunnlag for å avslå en adopsjonssøknad. Det avgjørende for om godkjenning skal gis må være hvorvidt sykdommen eller funksjonsnedsettelsen hos søkerne til sammen har betydning for deres omsorgsevne i dag og i framtiden.

En annen gruppe er søkere med psykiske problemer. Det bør fortsatt utvises tilbakeholdenhet med å gi godkjenning til søkere som er avhengige av daglige medisiner mot psykiske lidelser for å kunne fungere normalt. Avgjørende vil imidlertid også i slike tilfelle være hvilket overskudd de har, og hvilken sikkerhet det er, for at de kan dra omsorg for et barn i tillegg til seg selv i lang tid framover.

Økonomi

Søkerne må ha sikker økonomi slik at barnet får vokse opp under trygge forhold. Det skal ikke legges avgjørende vekt på hvorvidt søkerne har høy inntekt, men derimot om økonomien er trygg og stabil.

Departementets kommentarer:

Langt de fleste som søker adopsjon fyller kriteriet for sikker økonomi. Økonomispørsmålet kan imidlertid bli satt på spissen dersom den ene (eller begge) søkerne mottar arbeidsledighetstrygd, for eksempel i strøk av landet der det er vanskelig å få arbeid. I slike tilfelle må man vurdere varigheten av arbeidsløsheten og hvor aktiv søker er på arbeidsmarkedet. Det er også viktig å se på hvilken livskvalitet søkerne har, om de er preget av arbeidsløsheten mv. Overordnet må være at økonomien er stabilt god, det vil si at det må være samsvar mellom inntekter og utgifter. Det er derfor også nødvendig å ta hensyn til gjeld og bidragsplikter når man vurderer om søkerne fyller vilkåret for sikker økonomi.

Ekteskapets varighet

Adopsjonsloven krever at de som adopterer sammen skal være gift, jf adopsjonsloven § 5. Ekteskapet bør i utgangspunktet ha vart i to år. Et samboerskap forut for ekteskapet skal tillegges vekt forutsatt at søkerne kan dokumentere ved attest fra folkeregisteret eller annen offentlig myndighet at ekteskapet og samboerskapet til sammen har vart i to år, slik at forholdet har vist sin stabilitet. Private attester vil ikke bli godtatt. Tilsvarende skal et registrert partnerskap forut for ekteskapet tillegges vekt.

Departementets kommentarer:

Hensynet til adoptivbarnet tilsier at myndighetene bør ha en rimelig grad av visshet for at forholdet mellom adoptivsøkerne er stabilt før godkjenning kan gis. Ekteskapet bør derfor minimum ha vart i to år. Ettersom samboerskap er blitt mer vanlig, har det imidlertid over tid utviklet seg en praksis på mange områder der ekteskap langt på vei er likestilt med samboerskap. Dette innebærer at søkere med et relativt kortvarig ekteskap etter en konkret vurdering kan få forhåndssamtykke til adopsjon dersom de kan dokumentere at ekteskapet og samboerskapet til sammen har vart i to år. Retningslinjene angir en minimumstid og kravet til varighet kan bare fravikes dersom tungtveiende grunner taler for det, for eksempel dersom adopsjonen gjelder et konkret barn som søkerne har knyttet seg til mens de var bosatt i barnets opprinnelsesland.

Stortinget vedtok 17. juni 2008 endringer i ekteskapsloven, barneloven, adopsjonsloven, bioteknologiloven, mv. Endringen innebærer at ektepar av samme kjønn kan adoptere på lik linje med heterofile ektepar. Endringen trådte i kraft 1. januar 2009. Stortingsvedtaket er gjort etter forslag i Ot. prp. nr. 33 (2007-2008) og Innst. O.nr. 63 (2007-2008). Et registrert partnerskap forut for ekteskapet skal, som et dokumentert samboerskap, tillegges vekt ved vurderingen av om søkerne oppfyller kravet til ekteskapets varighet.

Adoptivfamilien og søknad om adopsjon av barn nr 2

En adoptivfamilie bør i minst mulig grad skille seg ut fra familier med egne fødte barn. Dette gjelder antall barn, barnas alder osv.

Adoptivbarnet bør som hovedregel være det yngste i familien.

I forbindelse med utenlandsadopsjon er det grunn til å understreke at det bør vises varsomhet med adopsjon av eldre barn. Det bør i så fall kreves ekstra store ressurser hos adoptivsøkerne, da det kan være vanskelig for et stort barn å tilpasse seg en ny familie og en ny kultur.

Tillatelse til adopsjon av to eller flere barn samtidig bør bare gis i de tilfeller hvor adoptivbarna er biologiske søsken.

Forhåndsgodkjenning til adopsjon av et nytt barn bør ikke gis før det sist ankomne adoptivbarn har vært i familien i et år. Som hovedregel bør det også være to års aldersforskjell mellom det nye adoptivbarnet og søkernes øvrige barn. Unntak kan særlig tenkes der barna er søsken. Dersom familiens livssituasjon ikke har endret seg i forhold til det som fremkommer i tidligere sosialrapport, vil det være tilstrekkelig med en tilleggsrapport som angir dette barnets utvikling og tilpassing i familien. Derved skulle det være mulig å korte ned på selve saksbehandlingstiden for søknad om barn nr 2.

Departementets kommentarer:

Et utenlandsk adoptivbarn skal blant annet omstille seg til et på alle måter nytt liv, og vil i en periode være den i familien som i utgangspunktet trenger mest omsorg og støtte. Det er derfor også av den grunn best for barnet å falle inn i den samme rollen som et biologisk barns inntreden i familien.

Ifølge retningslinjene er det ikke noe til hinder for søskenadopsjon. Det er imidlertid grunn til å stille strengere krav til søkerne enn ellers fordi søskenadopsjon medfører ekstra store omsorgsoppgaver. Det må derfor legges betydelig vekt på hvorvidt det foreligger særlige forhold som gjør søkerne egnet til en slik oppgave.

Både der man søker adoptivsøsken til et biologisk barn og til et adoptivbarn bør aldersforskjellen på barna være minst to år. Mange av de utenlandsadopterte barna har bodd i barnehjem hvor de ofte har måttet kjempe for at deres egne behov skulle bli dekket. Det kan derfor være særlig viktig for et utenlandsk adoptivbarn å komme til et hjem hvor det i den viktige tilknytningsfasen i minst mulig grad må konkurrere med familiens øvrige barn om foreldrenes nærhet og kontakt.

Et unntak fra regelen om at det normalt bør være to års aldersforskjell på barna kan tenkes dersom søkerne ønsker å adoptere søsken.

Endrede forhold under saksgang

Det forutsettes at søkerne melder fra til godkjenningsmyndighetene dersom det skjer eller forventes endringer i familiens økonomiske, sosiale eller helsemessige situasjon i tiden fra søknad om adopsjon og til adopsjonen er gjennomført.

Departementets kommentarer:

Søkerne må gi opplysninger om eventuell graviditet, om de er under behandling for barnløshet og om eventuell søknad om adopsjon av et norsk barn.

Det kan på grunnlag av slike opplysninger bli aktuelt å stille søknaden i bero, eventuelt å trekke godkjenningen tilbake.

Etter departementets oppfatning er det svært uheldig av hensyn til utenlandske myndigheter om en søknad må stanses eller trekkes tilbake av de grunner som er nevnt ovenfor. Det er derfor viktig at opplysninger som her er nevnt kommer fram i sosialrapporten, og uansett så tidlig som mulig.