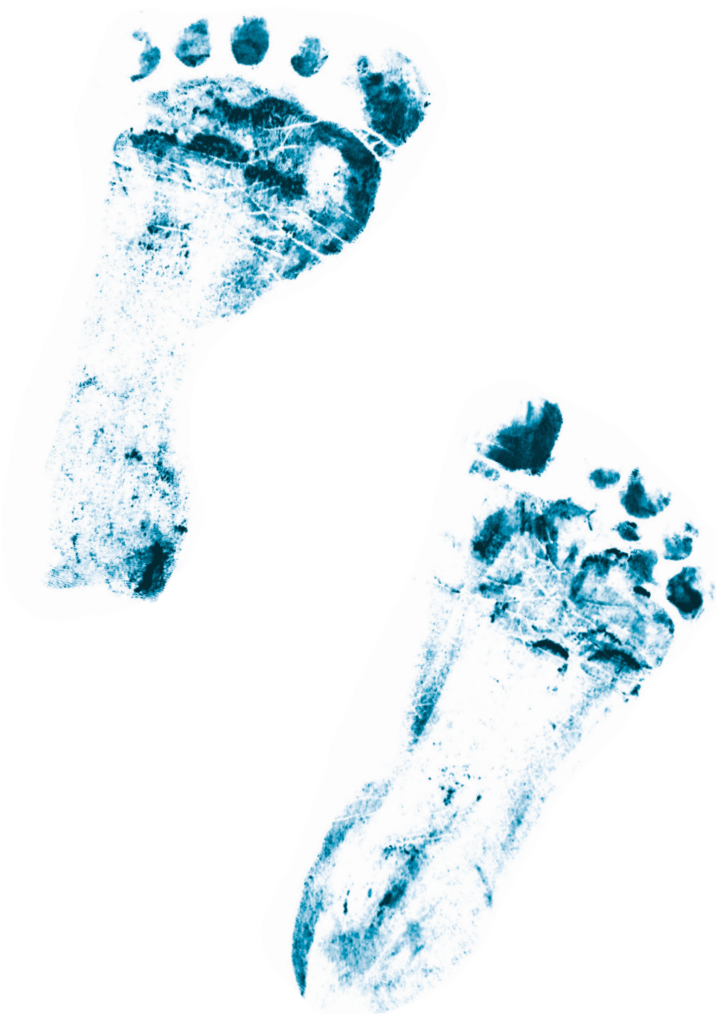


**NOU**

Norges offentlige utredninger **2014:9**

# Ny adopsjonslov



# Norges offentlige utredninger 2014

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Informasjonsforvaltning

---

1. Ny arvelov.  
*Justis- og beredskapsdepartementet.*
2. Lik og likskap.  
*Kulturdepartementet.*
3. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014.  
*Arbeids- og sosialdepartementet.*
4. Enklere regler – bedre anskaffelser.  
*Nærings- og fiskeridepartementet.*
5. MOOC til Norge.  
*Kunnskapsdepartementet.*
6. Revisjon av eierseksjonsloven.  
*Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*
7. Elevenes læring i fremtidens skole.  
*Kunnskapsdepartementet.*
8. Tolking i offentlig sektor.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
9. Ny adopsjonslov.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2014:9**

# Ny adopsjonslov

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. september 2012.  
Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 14. oktober 2014.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1207-6

---

07 Aurskog AS

## Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Ved kongelig resolusjon 28. september 2012 oppnevnte Regjeringen et utvalg til å foreta en fullstendig og prinsipiell vurdering av adopsjonsinstituttet og en generell vurdering av hva adopsjonsloven bør inneholde. I mandatet ble utvalget gitt i oppgave å fremme forslag til en fullstendig regulering av de spørsmål som er regulert i gjeldende regelverk, retningslinjer og rundskriv. Utvalget ble gitt i oppdrag å utrede og utarbeide utkast til ny adopsjonslov, der Norges internasjonale forpliktelser inkluderes.

Utvalget legger med dette frem sin utredning og utkast til ny lov om adopsjon. Utredningen er enstemmig. Utvalgets oppdrag er dermed avsluttet.

Bergen, 14. oktober 2014

Karl Harald Søvig  
leder

Astrid Vigdis Haram

Trond Indregard

Torunn Elise Kvisberg

Kjersti Sandnes

---

Ingelin Gammersvik  
sekretær

# Innhold

<b>Del I</b>	<b>Sammendrag, innledning og bakgrunn</b> .....	15	3.3.2	FNs barnekonvensjon .....	38
			3.3.3	Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner .....	39
			3.3.4	Europarådskonvensjonen .....	40
			3.3.5	Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) .....	40
			3.3.6	Andre relevante folkerettsinstrument .....	44
<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	17	<b>4</b>	<b>Oversikt over nordisk rett</b> .....	45
1.1	Sammendrag for barn og unge .....	17	4.1	Innledning .....	45
1.2	Sammendrag for voksne .....	18	4.2	Danmark .....	45
1.2.1	Bakgrunn .....	18	4.2.1	Presentasjon av sentralt regelverk .....	45
1.2.2	Formålet med adopsjon .....	19	4.2.2	Saksbehandling .....	46
1.2.3	Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke .....	19	4.3	Sverige .....	47
1.2.4	Spesielle vilkår for nasjonal adopsjon .....	19	4.3.1	Presentasjon av sentralt regelverk .....	47
1.2.5	Spesielle vilkår for internasjonal adopsjon .....	20	4.3.2	Saksbehandling .....	47
1.2.6	Internasjonal adopsjonsformidling .....	20	4.4	Finland .....	48
1.2.7	Myndighet og saksbehandling .....	21	4.4.1	Presentasjon av sentralt regelverk .....	48
1.2.8	Spesielle saksbehandlingsregler for adopsjonssaker .....	22	4.4.2	Saksbehandling .....	48
1.2.9	Støtte og tiltak før og etter adopsjon .....	22	4.5	Island .....	48
1.2.10	Virkninger av adopsjon .....	22	4.5.1	Presentasjon av sentralt regelverk .....	48
1.2.11	Interlegale spørsmål .....	23	4.5.2	Saksbehandling .....	49
1.2.12	Straff .....	23			
1.2.13	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	23	<b>Del III</b>	<b>Formålet med adopsjon</b> .....	51
<b>2</b>	<b>Mandat, sammensetning og arbeidsmåte</b> .....	24	<b>5</b>	<b>Adopsjonslovens formålsbestemmelse</b> .....	53
2.1	Adopsjonlovutvalgets mandat .....	24	5.1	Innledning .....	53
2.2	Referansegruppen for Adopsjonslovutvalget .....	26	5.2	Adopsjonsloven av 1917 .....	53
2.3	Adopsjonslovutvalgets arbeidsmåte .....	26	5.3	Endringer av 1917-loven .....	54
2.4	Lovutvalgets begrepsbruk .....	27	5.4	Adopsjonsloven av 1986 med senere endringer .....	55
2.5	Mandatets bakgrunn og Adopsjonlovutvalgets forståelse av mandatet .....	28	5.5	Vurderinger av dagens adopsjonsinstitutt .....	56
2.5.1	Bakgrunn .....	28	5.6	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	58
2.5.2	Adopsjonslovutvalgets forståelse av mandatet .....	29	<b>Del IV</b>	<b>Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke</b> .....	59
2.6	Lovtekniske vurderinger .....	30	<b>6</b>	<b>Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke</b> .....	61
<b>Del II</b>	<b>Rettskilder og oversikt over nordisk rett</b> .....	33	6.1	Sammendrag .....	61
<b>3</b>	<b>Oversikt over rettskildene</b> .....	35	6.2	Rekkevidden av de generelle vilkårene .....	61
3.1	Bakgrunn – saksgangen ved adopsjon .....	35	6.2.1	Innledning .....	61
3.2	Konstitusjonelle rammer, lovgivning og forarbeider .....	36	6.2.2	Gjeldende rett .....	61
3.3	Internasjonale instrumenter .....	38	6.2.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	62
3.3.1	Innledning .....	38	6.3	Oppfostring og barnets beste .....	62

6.3.1	Gjeldende rett .....	62	8.4.1	Innledning .....	107
6.3.2	Andre nordiske lands rett .....	65	8.4.2	Strukturelle spørsmål .....	108
6.3.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	65	8.4.3	Vilkår for stebarnsadoptsjon .....	108
6.4	Krav til adopsjonssøkerne .....	66	8.4.4	Stebarnsadoptsjon med et internasjonalt preg .....	110
6.4.1	Innledning .....	66	8.4.5	Stebarnsadoptsjon etter skilsmisse/ samlivsbrudd eller dødsfall .....	111
6.4.2	Gjeldende rett .....	67			
6.4.3	Internasjonale forpliktelser .....	68			
6.4.4	Andre nordiske lands rett .....	68	<b>9</b>	<b>Vilkår for adopsjon av barn unntatt ved assistert befruktning i utlandet .....</b>	<b>114</b>
6.4.5	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	69	9.1	Innledning .....	114
6.5	Barnets samtykke og deltakelse ..	74	9.2	Terminologi .....	115
6.5.1	Innledning .....	74	9.3	Gjeldende rett .....	116
6.5.2	Gjeldende rett .....	74	9.3.1	Bioteknologiloven .....	116
6.5.3	Internasjonale forpliktelser .....	77	9.3.2	Barneloven .....	116
6.5.4	Andre nordiske lands rett .....	79	9.3.3	Barneloven og surrogati .....	118
6.5.5	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	80	9.3.4	Adopsjonsloven og surrogati .....	120
6.6	Samtykke og uttalelse fra barnets foreldre .....	86	9.3.5	Statistikk over adopsjon etter bruk av assistert befruktning .....	121
6.6.1	Gjeldende rett .....	86	9.3.6	Midlertidig regulering .....	121
6.6.2	Andre nordiske lands rett .....	88	9.4	Internasjonale forpliktelser .....	124
6.6.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	89	9.4.1	FNs barnekonvensjon og EMK ....	124
6.7	Forbud mot vederlag og annen motytelse .....	94	9.4.2	Andre relevante konvensjoner .....	125
6.7.1	Gjeldende rett .....	94	9.4.3	Pågående arbeid i Haag- konvensjonen .....	125
6.7.2	Internasjonale forpliktelser .....	94	9.4.4	Pågående arbeid i Europarådet ....	127
6.7.3	Nordiske lands rett .....	95	9.5	Andre nordiske lands rett .....	128
6.7.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	96	9.5.1	Innledning .....	128
			9.5.2	Dansk rett .....	128
			9.5.3	Svensk rett .....	129
<b>Del V</b>	<b>Spesielle vilkår for nasjonal adoptsjon .....</b>	<b>99</b>	9.6	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	<b>130</b>
<b>7</b>	<b>Vilkår for adopsjon av spedbarn friggitt til nasjonal adoptsjon .....</b>	<b>101</b>	9.6.1	Adopsjonslovutvalgets mandat .....	<b>130</b>
7.1	Innledning .....	101	9.6.2	Dersom ett av foreldreskapene er fastsatt etter barneloven .....	<b>130</b>
7.2	Terminologi .....	101	9.6.3	Er stebarnsadoptsjon egnet for adoptsjon etter assistert befruktning i utlandet? .....	<b>130</b>
7.3	Gjeldende rett .....	101	9.6.4	Vilkår for adopsjon etter bruk av metoder for assistert befruktning .	<b>132</b>
7.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	102	9.6.5	Skjønnsmessig vurdering av om adoptsjon er til barnets beste .....	<b>135</b>
<b>8</b>	<b>Vilkår for adopsjon av stebarn</b>	<b>104</b>	9.6.6	Krav om å fremme søknad innen 6 måneder .....	<b>136</b>
8.1	Innledning .....	104	9.6.7	Ingen forenklet saksbehandling ...	<b>136</b>
8.2	Gjeldende rett .....	104	9.6.8	Adopsjon av surrogatbarn etter skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall .....	<b>137</b>
8.2.1	Adopsjonsloven .....	104	9.6.9	Vederlag eller annen motytelse i surrogatisaker .....	<b>138</b>
8.2.2	Departementets retningslinjer .....	105	9.6.10	Krav om DNA-analyse av pretenderende fedre .....	<b>139</b>
8.2.3	Statistikk .....	107			
8.3	Andre nordiske lands rett .....	107			
8.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	107			

<b>10</b>	<b>Vilkår for adopsjon av fosterbarn</b> .....	140	<b>12</b>	<b>Vilkår for adopsjon av personer som er fylt 18 år</b> .....	158
10.1	Innledning. Sammenhengen med de ulike saksbehandlingsreglene .	140	12.1	Gjeldende rett .....	158
10.2	Gjeldende rett .....	140	12.2	Andre nordiske lands rett .....	159
10.2.1	Adopsjon av fosterbarn etter adopsjonsloven (samtykkebasert adopsjon) .....	140	12.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	160
10.2.2	Adopsjon av fosterbarn etter barnevernloven (adopsjon som tvangstiltak) .....	141	12.3.1	Innledning .....	160
10.2.3	Overordnede rettslige normer .....	143	12.3.2	En selvstendig del av formålsbestemmelsen .....	160
10.2.4	Faglig og politisk ønske om økt bruk av adopsjon som barnevernstiltak .....	144	12.3.3	Aldersgrense for den som søkes adoptert .....	160
10.2.5	Rett til besøkskontakt – bvl. § 4-20a .....	145	12.3.4	Til det beste for den som søkes adoptert .....	161
10.2.6	Statistikk over adopsjon etter barnevernloven .....	148	12.3.5	Krav om oppfostring .....	162
10.3	Andre nordiske lands rett .....	149	12.3.6	«annen særlig grunn» .....	163
10.3.1	Sentrale forskjeller i reguleringen	149	12.3.7	Lovens øvrige bestemmelser – virkning ved adopsjon av personer som er fylt 18 år .....	164
10.3.2	Dansk rett .....	149	12.3.8	Personer uten rettslig handleevne	164
10.3.3	Svensk rett .....	149	<b>13</b>	<b>Særlige forhold som kan få betydning for utfallet ved søknad om nasjonal adopsjon</b> .	165
10.3.4	Finsk og islandsk rett .....	151	13.1	Innledning .....	165
10.4	Hove-utvalgets vurderinger .....	151	13.2	Adopsjon av barn søker har foreldreansvar for .....	165
10.5	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	151	13.2.1	Gjeldende rett .....	165
10.5.1	Forholdet mellom saksbehandlingen og de innholdsmessige vilkårene .....	151	13.2.2	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	165
10.5.2	Adopsjon av barn som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for .....	152	13.3	Adopsjon av barn søker er i familie med .....	166
10.5.3	Adopsjon av barn som bor utenfor foreldrehjemmet, men uten at barneverntjenesten har overtatt omsorgen .....	153	13.3.1	Innledning .....	166
<b>11</b>	<b>Vilkår for adopsjon av eget og adoptert barn</b> .....	154	13.3.2	Gjeldende rett .....	166
11.1	Innledning .....	154	13.3.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	167
11.2	Gjeldende rett .....	154	<b>Del VI</b>	<b>Spesielle vilkår for internasjonal adopsjon</b> .....	169
11.2.1	Adopsjon av adopterte barn .....	154	<b>14</b>	<b>Vilkår for forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn fra utlandet</b> .....	171
11.2.2	Adopsjon av egenfødte barn .....	154	14.1	Innledning .....	171
11.2.3	Internasjonale forpliktelser .....	155	14.2	Gjeldende rett .....	171
11.3	Andre nordiske lands rett .....	155	14.2.1	Bakgrunn .....	171
11.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	156	14.2.2	Rettslig grunnlag .....	173
11.4.1	Adopsjon av eget barn .....	156	14.2.3	Krav til adopsjonssøkeres alder ....	173
11.4.2	Adopsjon av adoptivbarn .....	156	14.2.4	Krav til adopsjonssøkeres helse ...	176
11.4.3	Unntak fra kravet om ekteskap/samboerskap .....	157	14.2.5	Øvrige krav til søkerne .....	177
11.4.4	Vurdering av ekteskapsloven § 7 bokstav g .....	157	14.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger	181
			<b>15</b>	<b>Vilkår for internasjonal adopsjon av barn med behov for spesiell støtte</b> .....	182
			15.1	Innledning .....	182



15.2	Gjeldende rett .....	183	17.4	Andre nordiske lands rett .....	221
15.2.1	Adopsjonsloven .....	183	17.4.1	Sammendrag .....	221
15.2.2	Internasjonale forpliktelser .....	183	17.4.2	Dansk rett .....	221
15.2.3	Forvaltningspraksis .....	183	17.4.3	Svensk rett .....	222
15.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	185	17.4.4	Finsk rett .....	223
15.3.1	Innledning .....	185	17.5	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	224
15.3.2	Forutgående forslag .....	185	17.5.1	Definisjon av og forbud mot adopsjonsformidling .....	224
15.3.3	Adopsjonslovutvalgets syn .....	187	17.5.2	Om myndighetenes og organisasjonenes ansvar må defineres .....	224
<b>16</b>	<b>Vilkår for internasjonal adopsjon utenom organisasjon</b> .....	189	17.5.3	Oppgaver og ansvar ved internasjonal adopsjonsformidling	225
16.1	Innledning .....	189	17.5.4	Vilkår for utstedelse av formidlingstillatelse .....	230
16.2	Gjeldende rett .....	189	17.5.5	Adopsjonsorganisasjonenes økonomi .....	232
16.2.1	Adopsjonsloven .....	189	17.5.6	Forbud mot vederlag .....	233
16.2.2	Forvaltningspraksis .....	190	17.5.7	Myndighetsutøvelse overfor adopsjonsorganisasjoner .....	234
16.3	Internasjonale forpliktelser .....	191			
16.4	Andre nordiske lands rett .....	192	<b>Del VIII Myndighet og saksbehandling</b> .	237	
16.4.1	Sammendrag .....	192	<b>18</b>	<b>Myndighetenes ansvars- områder og saksgangen ved internasjonal adopsjon</b> .....	239
16.4.2	Dansk rett .....	192	18.1	Innledning .....	239
16.4.3	Svensk rett .....	193	18.2	Gjeldende rett .....	239
16.4.4	Finsk rett .....	193	18.2.1	Internasjonal adopsjon gjennom adopsjonsorganisasjon .....	239
16.5	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	194	18.2.2	Internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon .....	244
16.5.1	Innledning .....	194	18.3	Internasjonale forpliktelser .....	245
16.5.2	Adopsjon av ukjent barn .....	194	18.4	Andre nordiske lands rett .....	246
16.5.3	Adopsjon av kjent barn (internasjonal familieadopsjon) ....	196	18.4.1	Sammendrag .....	246
16.5.4	Plassering av bestemmelsene .....	197	18.4.2	Dansk rett .....	246
			18.4.3	Svensk rett .....	247
<b>Del VII Internasjonal adopsjons- formidling</b> .....	199		18.4.4	Finsk rett .....	247
<b>17</b>	<b>Adopsjonsorganisasjoner og formidling av internasjonal adopsjon</b> .....	201	18.5	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	247
17.1	Innledende betraktninger .....	201	18.5.1	Begrensninger i behandlingen her	247
17.2	Oversikt over kapittelet .....	202	18.5.2	Forslag til ny saksgang .....	248
17.3	Gjeldende rett .....	202	18.5.3	Forhåndssamtykkets godkjenningsrammer .....	249
17.3.1	Begrunnelsen for adopsjons- formidling gjennom organisasjoner .....	202	18.5.4	Bufdir skal vurdere alle tildelinger	252
17.3.2	Norske adopsjonsorganisasjoner .	204	18.5.5	Tildeling av barn med behov for spesiell støtte – spesielle tildelinger .....	253
17.3.3	Forbud mot adopsjonsformidling .	204	18.5.6	Internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon .....	254
17.3.4	Definisjon av «adopsjons- formidling» .....	205	18.5.7	Forslag til hvilke regler som bør nedfelles i lov .....	254
17.3.5	Oppgaver og ansvar ved internasjonal adopsjonsformidling	206			
17.3.6	Vilkår for utstedelse av formidlingstillatelse .....	209			
17.3.7	Adopsjonsorganisasjonenes økonomi .....	211			
17.3.8	Myndighetsutøvelse overfor adopsjonsorganisasjoner .....	219			

<b>19</b>	<b>Myndighetenes ansvars- områder og saksgangen ved nasjonal adopsjon</b> .....	256	20.7.2	Gjeldende rett .....	281
19.1	Innledning .....	256	20.7.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	287
19.2	Gjeldende adopsjonsprosess og ansvarsfordeling .....	256	<b>21</b>	<b>Innsyn i anonyme adopsjons- saker og adoptivbarns rett til opplysninger</b> .....	289
19.2.1	Det generelle utgangspunktet .....	256	21.1	Innledning .....	289
19.2.2	Nasjonal adopsjon spedbarn frigitt til adopsjon .....	257	21.2	Gjeldende rett .....	289
19.2.3	Adopsjon av fosterbarn .....	260	21.2.1	Forvaltningsloven § 18 .....	289
19.2.4	Stebarnsadopsjon av barn unntatt ved assistert befruktning i utlandet .....	260	21.2.2	Adopsjonsloven § 11 .....	289
19.2.5	Adopsjon av barn der foreldre- ansvaret er overtatt etter barneloven .....	262	21.2.3	Adopsjonsloven § 12 .....	290
19.2.6	Adopsjon av personer som er fylt 18 år .....	262	21.2.4	Forholdet mellom adl. § 12 annet ledd og fvl. §§ 18-19 .....	292
19.3	Andre nordiske lands rett .....	262	21.2.5	Internasjonale forpliktelser .....	292
19.3.1	Sammendrag .....	262	21.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	294
19.3.2	Dansk rett .....	262	21.3.1	Innledning .....	294
19.3.3	Svensk rett .....	263	21.3.2	Ansvar for henvendelser om innsynsrett .....	294
19.3.4	Finsk rett .....	263	21.3.3	Innholdet i innsynsretten til den adopterte .....	296
19.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	263	21.3.4	Behandlingen av saker om innsyn	297
19.4.1	Innledning .....	263	21.3.5	Utvidet adgang for innsyn .....	298
19.4.2	Adopsjonslovutvalgets øvrige forslag med innvirkning på utredning av adopsjonssaken .....	264	21.3.6	Varsel til den adopterte ved ønske om kontakt .....	299
19.4.3	Adopsjon av fosterbarn .....	264	21.3.7	Informasjonsskriv til adoptiv- barnet når det fyller 18 år .....	299
19.4.4	Adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon .....	265	21.3.8	Adoptivbarnets rett til opplysninger fra adoptivforeldrene	300
<b>20</b>	<b>Spesielle saksbehandlings- regler for adopsjonssaker</b> .....	271	<b>22</b>	<b>Domstolsbehandling og -kontroll</b> .....	301
20.1	Innledning .....	271	22.1	Innledning .....	301
20.2	Bakgrunn .....	271	22.2	Gjeldende rett .....	301
20.3	Enkeltvedtak .....	271	22.2.1	Domstolens kontroll av adopsjonsvedtak .....	301
20.3.1	Gjeldende rett .....	271	22.2.2	Forbud mot prejudisiell prøving ...	303
20.3.2	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	272	22.2.3	Søksmål i tredjepartsforhold .....	303
20.4	Saksbehandlingstid .....	275	22.2.4	Utvidet rettskraft i adopsjons- saker .....	304
20.4.1	Gjeldende rett .....	275	22.2.5	Fri rettshjelp .....	305
20.4.2	Adopsjonslovutvalgets vurderinger .....	275	22.3	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	305
20.5	Parter i adopsjonssak .....	276	<b>23</b>	<b>Lovfesting av bevis- og prognosekravet</b> .....	307
20.5.1	Gjeldende rett .....	276	23.1	Innledning .....	307
20.5.2	Adopsjonslovutvalget vurderinger og forslag .....	278	23.2	Krav til bevis eller fremtids- prognose – Forholdet til andre beslektete spørsmål .....	307
20.6	Taushetsplikt .....	280	23.3	Gjeldende rett .....	308
20.6.1	Gjeldende rett .....	280	23.3.1	Adopsjonsloven .....	308
20.6.2	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	280	23.3.2	Juridisk teori .....	309
20.7	Klage, omgjøring og ugyldighet ...	280	23.3.3	Tingrettspraksis .....	309
20.7.1	Overodnete rettslige normer .....	280			

23.3.4	Annen lovgivning. Særlig om barnevernloven .....	309	25.2.4	Registrering i offentlige protokoller .....	340
23.4	Internasjonale forpliktelser .....	310	25.3	Internasjonale forpliktelser .....	340
23.5	Andre nordiske lands rett .....	311	25.3.1	Innledning .....	340
23.6	Forutgående forslag .....	311	25.3.2	Haagkonvensjonen .....	340
23.7	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	312	25.3.3	Europarådskonvensjonen .....	343
23.7.1	Generelle synspunkt til bevis- og prognosekravet .....	312	25.4	Andre nordiske lands rett .....	343
23.7.2	Formuleringen av bevis- og prognosekravet .....	313	25.4.1	Sammendrag .....	343
23.7.3	Nærmere om kravet til «klart sannsynlig» .....	313	25.4.2	Dansk rett .....	344
			25.4.3	Svensk rett .....	344
			25.4.4	Finsk rett .....	345
			25.4.5	Islandsk rett .....	346
			25.5	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	346
<b>Del IX</b>	<b>Støtte og tiltak før og etter adopsjon</b> .....	315	25.5.1	Prinsippet om rettslig likestilling .	346
			25.5.2	Særreguleringer av virkninger av adopsjon .....	347
<b>24</b>	<b>Forberedelse av og etterfølgende støtte til adoptivfamilier</b> .....	317	25.5.3	Adopsjon av adoptert barn .....	347
24.1	Innledning .....	317	25.5.4	Adoptivbarnets religiøse oppdragelse .....	348
24.2	Velferdsrettigheter .....	317	<b>Del XI</b>	<b>Interlegale spørsmål</b> .....	349
24.2.1	Formålet med denne redegjørelsen .....	317	<b>26</b>	<b>Internasjonal-privatrettslige regler</b> .....	351
24.2.2	Permisjonsrettigheter .....	317	26.1	Innledning .....	351
24.2.3	Økonomiske ytelser .....	318	26.2	Tidligere lovgivning .....	351
24.3	Støtte og tiltak før adopsjon .....	320	26.3	Bostedsbegrepet .....	352
24.3.1	Veiledning av søkere .....	320	26.3.1	Gjeldende rett .....	352
24.3.2	Adopsjonsforberedende kurs .....	320	26.3.2	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	353
24.4	Oppfølging etter adopsjon (Post Adoption Services – PAS) ...	322	26.4	Jurisdiksjon .....	354
24.4.1	Gjeldende rett og ordninger .....	322	26.4.1	Gjeldende rett .....	354
24.5	Internasjonale forpliktelser .....	324	26.4.2	Internasjonale forpliktelser .....	354
24.5.1	Haagkonvensjonen .....	324	26.4.3	Andre nordiske lands rett .....	355
24.5.2	Europarådskonvensjonen .....	326	26.4.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	355
24.6	Andre nordiske lands rett .....	326	26.5	Lovvalg .....	356
24.6.1	Sammendrag .....	326	26.5.1	Gjeldende rett .....	356
24.6.2	Dansk ordning .....	326	26.5.2	Internasjonale forpliktelser .....	358
24.6.3	Svensk ordning .....	327	26.5.3	Andre nordiske lands rett .....	358
24.6.4	Finsk ordning .....	327	26.5.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	358
24.6.5	Islandsk ordning .....	328	26.6	Anerkjennelse av utenlandske adopsjonsavgjørelser .....	360
24.7	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	328	26.6.1	Gjeldende rett .....	360
24.7.1	Forberedelse av adoptivfamilier ...	328	26.6.2	Internasjonale forpliktelser .....	366
24.7.2	Oppfølging av adoptivfamilier .....	328	26.6.3	Andre nordiske lands rett .....	368
			26.6.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	368
<b>Del X</b>	<b>Virkninger av adopsjon</b> .....	333	26.7	Ordre public .....	371
<b>25</b>	<b>Virkninger av adopsjon</b> .....	335	26.7.1	Gjeldende rett .....	371
25.1	Innledning .....	335	26.7.2	Internasjonale forpliktelser .....	372
25.2	Gjeldende rett .....	335	26.7.3	Andre nordiske lands rett .....	372
25.2.1	Samme rettsstilling som egenfødte barn .....	335			
25.2.2	Begrensninger i rettslig likestilling	336			
25.2.3	Ny adopsjon av adoptivbarn .....	338			

26.7.4	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	372	<b>Del XIII Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>383</b>	
26.8	Hjemmel for å fravike loven .....	372	<b>28 Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser .....</b>	<b>385</b>	
26.8.1	Gjeldende rett .....	372	28.1 Innledning .....	385	
26.8.2	Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	372	28.2 Omfordeling av ansvar .....	385	
<b>Del XII Straff .....</b>	<b>375</b>	28.3 Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker .....	386	<b>Del XIV Lovutkast .....</b>	<b>389</b>
<b>27 Straff ved brudd på adopsjonslovens bestemmelser .....</b>	<b>377</b>	28.4 Øke adopsjonsstøtten til 1G .....	386	<b>29 Merknader til den enkelte paragraf i lovutkastet .....</b>	<b>391</b>
27.1 Innledning .....	377	28.5 Krav om oppfølging etter adopsjon .....	387	<b>30 Lovutkast med engelsk oversettelse .....</b>	<b>417</b>
27.2 Gjeldende rett .....	377	28.6 Andre konsekvenser .....	387	<b>Litteratur .....</b>	<b>432</b>
27.3 Andre nordiske lands rett .....	378	28.7 Et forslag basert på uendret ressursbruk .....	387		
27.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag .....	378				
27.4.1 Om bruk av straff i adopsjonsretten .....	378				
27.4.2 Særlig om straff for overtredelse av forbud mot internasjonal adopsjon uten forhåndssamtykke .....	380				

## Forkortelser på lover m.v.:

adl.	adopsjonsloven – lov om adopsjon 28. februar 1986 nr. 8
bl.	barneloven – lov om barn og foreldre 8. april 1981 nr. 7
bvl.	barnevernloven – lov om barneverntjenester 17. juli 1992 nr. 100
fvl.	forvaltningsloven – lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967
fttl.	folketrygdloven – lov om folketrygd 28. februar 1997 nr. 19
EMD	Den europeiske menneskerettighetsdomstolen
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen
FN	Forente nasjoner
Innst. O.	Innstilling til Odelstinget
NOU	Norges offentlige utredninger
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
Prop.	Proposisjon til Stortinget
Rt.	Norsk rettstidende
SOU	Statens offentlige utredninger (Sverige)
St.meld.	Stortingsmelding



*Del I*  
*Sammendrag, innledning og bakgrunn*





## Kapittel 1

# Sammendrag

### 1.1 Sammendrag for barn og unge

De fleste barn har to foreldre. Moren som fødte barnet og faren som var med på å lage barnet (vi kaller disse for de opprinnelige foreldrene). Noen ganger kan eller vil ikke mor og far ta vare på barnet. De som bestemmer i landet kan da avgjøre hvilke andre voksne som skal være barnets foreldre. Dette kaller vi for adopsjon. De nye foreldrene kaller vi adoptivforeldre. Frem til etter andre verdenskrig var det mange foreldre i Norge som ikke klarte å ta hånd om barna sine og adopterte de vekk. Dette hender fremdeles, men bare noen få ganger i året. En vanlig form for adopsjon i vår tid skjer fra utlandet. Da er det foreldre i andre land som ikke klarer å ta hånd om barna sine, og bestemmer at de skal adopteres til foreldre i Norge.

De fleste barn som adopteres i Norge i dag er derimot stebarn. Da vil barnet bo sammen med mor eller far og den nye ektefellen eller samboeren til mor eller far. Mor eller fars nye ektefelle eller samboer kan da adoptere barnet, samtidig som enten mor eller far fortsetter å være forelder.

Etter Grunnloven er det Stortinget som bestemmer hvilke lover vi skal ha i landet etter forslag fra Regjeringen. Regjeringen har spurt oss som har skrevet denne utredningen om å lage et forslag til ny adopsjonslov. Den gamle er fra 1986 og er endret så mange ganger at den har blitt vanskelig å finne frem i. Regjeringen skal nå høre med de som jobber med adopsjon, og andre interesserte, om de er enig i våre forslag. Så lager Regjeringen sitt forslag til ny adopsjonslov som de sender til Stortinget. Det er Stortinget som bestemmer om vi skal ha en ny adopsjonslov og hvilke regler som skal være i denne. Reglene som står i en lov kaller vi paragrafer, og disse har tegnet §.

Barnas grunnlov er FNs barnekonvensjon som er laget av FN (Forente Nasjoner). Nesten alle landene i verden har sagt at de vil være med på FNs barnekonvensjon. Stortinget har bestemt at FNs barnekonvensjon skal gjelde som norsk

lov. FNs barnekonvensjon har en egen regel om adopsjon (artikkel eller § 21). Denne bestemmer at ved adopsjon skal barnets beste være det grunnleggende hensynet. Adopsjon er en ordning som er gitt for barnet sin skyld. Hensikten med adopsjon er altså ikke å finne barn til foreldre som er barnløse, men å gi trygge oppvekstforhold for barn som ellers ikke ville hatt foreldre. I utvalget har vi foreslått at den nye loven skal ha en bestemmelse om hva som skal være den viktigste grunnen til at vi har loven (forslaget til ny lov § 1). Vi har også foreslått at den nye adopsjonsloven skal inneholde den samme bestemmelsen som loven vi har i dag: Adopsjon skal bare skje når denne løsningen er til det beste for barnet.

FNs barnekonvensjon har bare én eneste bestemmelse om adopsjon, selv om også andre bestemmelser kan være viktige ved adopsjon. Særlig viktig er regelen om at barn skal høres (artikkel eller § 12), det vil si at barnet har rett til å si sin mening og være med å bestemme.

Haagkonvensjonen er en avtale mellom flere av landene i verden. Haagkonvensjonen har mange regler om adopsjon, men den har bare regler for adopsjon av barn fra et land til et annet. Et av målene for Haagkonvensjonen var å lage et system om hvordan landene best kan samarbeide når et barn skal adopteres fra et land til et annet.

Hovedpersonen i en sak om adopsjon er barnet. I dag må alle barn som skal adopteres selv bestemme (samtykke) om de vil adopteres dersom de er eldre enn 12 år. Et barn som er 7 år, eller yngre barn som kan gjøre seg opp en mening, skal høres om hva de synes om å bli adoptert. De som bestemmer skal legge vekt på hva barnet mener. Utvalget foreslår at barn som er eldre enn 12 år fremdeles skal kunne nekte en adopsjon og at barn som er eldre enn 14 år må samtykke. For barn mellom 12 og 14 år foreslår utvalget at disse skal kunne la være å ha en bestemt mening og overlate avgjørelsen om å adoptere til de voksne. Vi har foreslått denne regelendringen fordi vi mener at en adopsjon er en så viktig avgjørelse og kan være så vanskelig å

bestemme seg for, at barn mellom 12 og 14 år må få lov til å la andre bestemme.

Som sagt er adopsjon av stebarn i dag den vanligste typen. I dag har myndighetene stor frihet til å bestemme når adopsjon av stebarn kan skje ut fra hva som er til barnets beste. Utvalget foreslår at loven skal få flere regler om stebarnsadopsjon. Et av forslagene er at den som søker om å adoptere må ha vært som en mor eller far («oppfostret») for barnet i minst fem år og fortsatt ønske å være mor eller far for barnet. Myndighetene vil også i dag vanligvis si nei til en søknad om adopsjon dersom de som søker om adopsjon har vært kortere tid sammen med barnet, men vi mener at kravet er så viktig at det bør skrives inn i loven.

Et av de vanskeligste spørsmålene i loven er hvilke regler vi skal ha når mor eller far har laget et barn i utlandet på en måte som ikke er tillatt i Norge. Dette er vanskelig å forklare for både barn og voksne. En av metodene en er mest uenige om er surrogati. Da vil en kvinne i utlandet føde barnet for så å gi barnet til de voksne som ønsker å være foreldre. Eggene vil enten kunne komme fra moren selv eller en annen kvinne, mens frøene (sæden) vil kunne komme fra ektefellen/samboeren eller andre menn. Surrogati er forbudt i Norge fordi myndighetene mener at en slik metode er urettferdig både for den moren som føder barnet og for barnet. Utvalget tar ikke opp alle spørsmålene som oppstår ved surrogati, eller andre måter å lage barn på som ikke er lovlig. Vi har bare diskutert om de voksne som kommer fra Norge skal kunne adoptere barnet. Vi foreslår en regel som ligner på stebarnsadopsjon (forslaget til ny lov § 13). Hvis en av de som bor i Norge er foreldre til barnet, for eksempel fordi den ene av partnerne i et ekteskap mellom to menn har gitt frø (sæd) til kvinnen som føder barnet, kan den andre partneren adoptere barnet som sitt stebarn. Ved denne typen adopsjon gjelder ikke et krav om at de må ha vært en familie i fem år.

Voksne som blir foreldre til et barn trenger ikke å søke myndighetene om å få lov til det. De som skal bli foreldre til et barn ved adopsjon må søke, og myndighetene må komme til at adopsjon er den klart beste løsningen for barnet. Da må myndighetene vurdere om de som søker kommer til å bli gode foreldre. Utvalget har foreslått at for å kunne adoptere må søkerne være gode foreldre («gode omsorgspersoner»).

Adopsjonsloven som vi nå har bruker ordet «barnet» om den som skal adopteres. Likevel kan også voksne adopteres. Dette kan være personer som har vokst opp hos andre enn moren som fødte barnet og faren som var med på å lage bar-

net. Siden å adoptere en voksen er så forskjellig fra å adoptere et barn har utvalget foreslått en egen bestemmelse om adopsjon av voksne (forslaget til ny lov § 15).

Å bli adoptert fører til at barnet etter loven får adoptivforeldrene som sine foreldre. Adoptivforeldrene får nå samme ansvar for barnet som alle andre foreldre (det er noen små unntak som vi tar opp i utredningen som vi ikke går inn på her). De voksne som opprinnelig var foreldre, er etter adopsjonen ikke lenger foreldre til barnet. Ved en adopsjon av stebarn vil bare steforelderen adoptere, mens barnet fremdeles vil ha mor eller far som sin andre forelder.

En avgjørelse fra myndighetene om adopsjon betyr derfor veldig mye, både for barnet og de voksne rundt barnet. Myndighetene må derfor gjøre grundige undersøkelser før adopsjon.

En type adopsjon er spesiell fordi foreldrene ikke trenger å samtykke. Dersom foreldrene ikke klarer å gi barnet en bra nok oppvekst kan myndighetene bestemme at barneverntjenesten skal overta omsorgen for barnet. Barnet vil da ofte vokse opp hos fosterforeldre. Dersom barnet har bodd hos fosterforeldre, kan myndighetene bestemme at barnet skal adopteres selv om foreldrene ikke ønsker dette.

Vi som har laget utkastet til denne loven har prøvd å lage en rettferdig lov. Hva som er rettferdig kan være vanskelig fordi vi kan ha forskjellige meninger om spørsmålet. Til slutt er det Stortinget som bestemmer hva som er den beste løsningen.

## **1.2 Sammendrag for voksne**

---

### **1.2.1 Bakgrunn**

Adopsjonslovutvalget ble utnevnt i statsråd 28. september 2012. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet nedsatte deretter en bredt sammensatt referansegruppe til bruk i utvalgets arbeid. Referansegruppen har bidratt til utvalgets arbeid i form av to møter, og har gitt skriftlige innspill både uoppfordret og på forespørsel fra utvalget. Utvalget har vært på studiereiser til svenske og danske sentralmyndigheter, utvalgsleder og utvalgssekretær har besøkt Haagkonferansens sekretariat og utvalget har deltatt på et «klarspråkprosjekt» i regi av departementet.

Adopsjonslovutvalgets arbeid bygger videre på Adopsjonsutvalgets (heretter Hove-utvalget) utredning NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste*. Hove-utvalget foretok en gjennomgang av 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 forslag til både endrete vilkår for adopsjon, endret saks-gang, og nye ordninger for oppfølging etter at en adopsjon er gjennomført.

Adopsjonslovutvalget skal foreta en fullstendig og prinsipiell vurdering av adopsjonsinstituttet og en generell vurdering av hva adopsjonsloven bør inneholde. Utvalget skal også utrede og utarbeide utkast til ny lov om adopsjon.

### 1.2.2 Formålet med adopsjon

På bakgrunn av adopsjonsinstituttets utvikling foreslår Adopsjonslovutvalget en formålsbestemmelse som formulerer hva som skal være siktemålet med adopsjon. Formålsbestemmelsen skal fremheve at adopsjoner skal gi barn trygge oppvekstvilkår og etablere eller bekrefte foreldrebarn-relasjoner. Utvalget foreslår at formålsbestemmelsen skiller mellom adopsjon av barn og voksne. Som nå skal grunnvilkåret være at adopsjon skal være til barnets beste, se utkastet til § 1 og § 3.

### 1.2.3 Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke

Noen av de generelle vilkårene for adopsjon fremgår av nåværende adopsjonslov kapittel 1, men flere av kravene som i praksis stilles til søkerne, fremgår ikke av loven. Samtidig er det uklart ut fra ordlyden i kapittel 1 om kravene gjelder alle former for adopsjon, eller kun nasjonal adopsjon. Et sentralt forslag med hensyn til de alminnelige vilkårene for adopsjon er å videreføre systematikken om at de alminnelige kravene må være oppfylt ved alle adopsjonssaker, og å tydeliggjøre at de gjelder både ved nasjonal adopsjon og søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon. Bestemmelsene samles i ett kapittel, se utkastet til kapittel 2, mens tilleggsvilkårene som må være oppfylt ved bestemte former for adopsjon, fremgår av påfølgende kapitler om henholdsvis nasjonal og internasjonal adopsjon.

I utkastet til kapittel 2 foreslår Adopsjonslovutvalget en generell hjemmel for å fastsette krav til adopsjonssøkere i forskrift. Bestemmelsen er utarbeidet over samme lest som adl. § 16e fjerde ledd, men gjelder altså ved forskriftsregulering av både nasjonal og internasjonal adopsjon. I tillegg foreslår utvalget å omorganisere noen av bestemmelsene, endre innholdet i noen, og også introdusere helt nye bestemmelser. Når det gjelder selve

utformingen av bestemmelsene, er endringene som angår samtykke, de mest sentrale i kapittelet.

- Aldersgrensen for samtykkekrav for barn flyttes fra 12 til 14 år, se utkastet til § 8. Konsekvensen er at barn mellom 12 og 14 år ikke kan adopteres dersom de ikke ønsker det selv, mens barn som er fylt 14 år må gi et uttrykkelig samtykke for å kunne bli adoptert. Forslaget er begrunnet i et ønske om et regelverk som er bedre tilpasset det enkelte barn, og å gi barn en mulighet til å slippe å ta stilling i egen adopsjonssak før fylte 14 år.
- Personer som har sagt fra seg foreldreansvaret for barnet sitt før det har gått to måneder etter fødselen, må samtykke til en eventuell adopsjon på lik linje med foreldre med foreldreansvar, se utkastet til § 9 femte ledd. Begrunnelsen for forslaget er den samme som for nåværende tomånedersfrist: personer som nylig har fått et barn bør få en refleksjonsperiode før de gjør en endelig beslutning om å adoptere bort sitt barn.
- Adopsjonsloven skal ha et uttrykkelig forbud mot å gi vederlag eller annen motytelse for å forsøke å påvirke personer som må samtykke eller uttale seg i adopsjonssaken for at søknad om adopsjon eller forhåndssamtykke innvilges, se utkastet til § 10.

Se nærmere i kapittel 6.

### 1.2.4 Spesielle vilkår for nasjonal adopsjon

Adopsjonslovutvalget mener at noen av formene for nasjonal adopsjon bør reguleres i egne bestemmelser i adopsjonsloven. Det innebærer at loven oppstiller 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 (utkastet til § 12)
- Adopsjon av stebarn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet som ikke er tillatt i Norge (utkastet til § 13)
- Adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon (utkastet til § 14)
- Adopsjon av barn som er adoptert fra før (utkastet til § 15)
- Adopsjon av personer som er fylt 18 år (utkastet til § 16)

Sammenlignet med den nåværende adopsjonsloven, blir flere av de ulike adopsjonstypene regulert. I tillegg foreslår utvalget at de forutsetningene som i praksis gjelder for de ulike adopsjons-

typene i større grad fremgår av loven, både når det gjelder adgangen til visse typer adopsjon, vilkårene som gjelder, og kravene dersom unntaksbestemmelsene slår til. Stebarnsadopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning som er ulovlig i Norge, skilles ut i en egen bestemmelse. En av årsakene til at utvalget foreslår adopsjonene skilt ut fra ordinære stebarnsadopsjoner, er at grunnlaget for adopsjon er ulikt. Ved ordinær stebarnsadopsjon har søker hatt omsorgen for en person gjennom å være partneren til barnets forelder og slik etablert en foreldre-barn-relasjon til barnet. Ved adopsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning, har steforelderen vært med på å planlegge barnet og vært barnets sosiale og pretenderende forelder fra unnfangelsen av. Adopsjonslovutvalget ønsker å synliggjøre forskjellene, samtidig som utvalget ønsker å stille snevre vilkår for stebarnsadopsjon etter bruk av assistert befruktning.

Adopsjonslovutvalgets øvrige forslag i utkastet til kapittel 3 tar sikte på å klargjøre hvilke vilkår som må være oppfylt for at en søknad om adopsjon skal kunne innvilges. For eksempel foreslår utvalget å lovfeste et krav om fem års forutgående oppfostring ved adopsjon av stebarn og et krav om seks år forutgående oppfostring ved adopsjon av voksne. I tillegg foreslår utvalget at personer som vil frigi sitt spedbarn til nasjonal adopsjon må gjøre det i forbindelse med fødselen. Forslaget tar sikte på å trekke et klarere skille mellom denne typen adopsjon og fosterbarnadopsjoner.

Se nærmere i kapittel 7 til 13.

### 1.2.5 Spesielle vilkår for internasjonal adopsjon

Adopsjonslovutvalget foreslår å videreføre kravet om at søkere må ha forhåndssamtykke for å adoptere et barn som er bosatt i utlandet (se nåværende adl. § 16e første ledd, lovutkastet til § 18 første ledd). Når det gjelder vilkårene for innvilgelse av forhåndssamtykke, viser Adopsjonslovutvalget til begrensningen i utvalgets mandat om at endringer som blir foreslått av departementet på adopsjonsfeltet i løpet av utredelsesarbeidet, skal legges til grunn av utvalget. Departementet la frem endringsforslag i Prop. 171 L (2012–2013) om å lovfeste en hjemmel i adopsjonsloven til forskrift om vilkår til søkere av forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon, se adl. § 16e fjerde ledd. Adopsjonslovutvalget kommer dermed ikke med endringsforslag her. Som nevnt foreslår utvalget en generell forskriftshjemmel for krav til personer som søker om adopsjon eller forhåndssamtykke

(se utkastet til § 4 tredje ledd). Hjemmelen er ment å dekke nåværende adl. § 16e fjerde ledd som kun hjemler forskrift om krav til søkere på forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon. I tillegg oppfordrer utvalget departementet til å revurdere om kravene til adopsjonssøkere kun skal fremgå av forskrift, eller om de heller bør lovfestes.

Se nærmere kapittel 14.

Adopsjonslovutvalget foreslår hverken 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. Hver tildeling må vurderes konkret av adopsjonsmyndighetene. 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.

Se nærmere kapittel 15 og 18.5.5.

Adopsjonslovutvalget foreslår å videreføre regelen om at personer som skal adoptere et barn fra utlandet, må gjøre det gjennom en adopsjonsorganisasjon (se nåværende adl. § 16f første ledd, lovutkastet til § 20 første ledd). Etter nåværende adl. § 16 f annet ledd kan departementet samtykke til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon i «særlige tilfeller». Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste i hvilke tilfeller det er anledning til å adoptere et barn fra utlandet uten å gå gjennom en adopsjonsorganisasjon.

I tillegg foreslår Adopsjonslovutvalget en egen bestemmelse om adgangen til å adoptere et barn fra utlandet som søkeren har tilknytning til (et såkalt «kjent» eller «konkret» barn). Kravene er i stor grad sammenfallende med kravene som oppstilles for andre adopsjoner utenom adopsjonsorganisasjon, men utvalget foreslår at loven uttrykkelig krever at søkeren har nær personlig tilknytning til barnet eller barnets familie, at kontakten mellom dem er etablert uten adopsjonshensikt og at barnet mangler en trygg omsorgsbasis i hjemlandet (subsidiaritetsprinsippet). Etter Adopsjonslovutvalgets mening er også dette 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 kapittel 16.

### 1.2.6 Internasjonal adopsjonsformidling

Adopsjonslovutvalgets forslag angående 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. Utvalget foreslår at forbudet mot adopsjonsformidling og definisjonen av adopsjonsformidling fortsatt fremgår av loven, og knyttes nært opp til hverandre. Utvalget foreslår at det lovfestes at det er Bufdir som gir tillatelse til adopsjonsorganisasjoner og som fører tilsyn med deres virksomhet. Utvalget foreslår at loven oppstiller et tydelig skille mellom de to tillatelsene organisasjoner må ha for å kunne formidle barn til internasjonal adopsjon. Organisasjoner må både ha en driftstillatelse til å drive med adopsjonsformidling og en formidlingstillatelse til å drive adopsjonsformidling fra konkrete land. Begge tillatelsene skal være tidsbegrenset. For at en organisasjon skal kunne få en formidlingstillatelse, må organisasjonen ha driftstillatelse fra norske myndigheter, og en tillatelse fra det konkrete landet organisasjonen ønsker å formidle adopsjoner fra. Den viktigste nyvinningen er forslaget om et uttrykkelig forbud mot å gi vederlag eller noen annen form for motytelse for å påvirke organisasjoner eller personer som formidler adopsjon, se utkastet til § 35. Forbudet var også foreslått av Hove-utvalget og er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Både forbudet mot adopsjonsformidling og vederlag foreslås straffelagt etter utkastet til § 50.

Når det gjelder oppgaver og ansvarsfordeling foreslår Adopsjonslovutvalget at søkere skal ha forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene før de kan kreve formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjonene. Forslaget tar sikte på å større grad å fordele informasjonsarbeidet om adopsjon mellom regionkontorene i Bufetat og adopsjonsorganisasjonene, samt å minske adopsjonsorganisasjonenes behov for å utrede søkerne. I tillegg foreslår utvalget å overføre disse oppgavene fra adopsjonsorganisasjonene til adopsjonsmyndighetene:

- Bufdir skal utstede erklæring i henhold til Haagkonvensjonens artikkel 17 bokstav c) i de sakene hvor Bufdir godkjenner tildelingen.
- Innenfor visse rammer skal Bufetat ha ansvar for at det utarbeides oppfølgingsrapporter til opprinnelsesland som krever det, se utkastet til § 30. Som øverste instans i Bufetat får Bufdir det øverste ansvaret for oppfølgingsrapporter.

Se nærmere kapittel 17.

### 1.2.7 Myndighet og saksbehandling

Behandlingen av myndighet og saksgang ved adopsjoner er delt etter internasjonale adopsjoner og nasjonale adopsjoner. I tillegg til endringsforslagene i kapittel 17 om å flytte en del av adopsjonsorganisasjonenes oppgaver fra organisasjonene til adopsjonsmyndighetene, foreslår Adopsjonslovutvalget følgende endringer av ansvarsfordelingen og saksgangen ved internasjonale adopsjoner:

- Regionkontorene i Bufetat kan gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet under 5 år (fra 0 og opp til 5 år), se utkastet til § 18 annet ledd.
- Bufdir skal vurdere alle tildelinger av barn fra utlandet, se utkastet til § 22.
- Dersom Bufdir mener at barnet som er tildelt har behov for spesiell støtte, skal det gjøres en ny vurdering av saken, se utkastet til § 22.
- Det skal opprettes et nytt, rådgivende organ som skal bistå Bufdir ved tildelinger av barn med behov for spesiell støtte (Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker), se utkastet til § 23. Dersom Bufdir mener at en tildeling gjelder et barn med behov for spesiell støtte, skal Bufdir innhente uttalelse fra Det rådgivende utvalget.

Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven uttrykkelig lovfester at regionkontorene i Bufetat har ansvar for å behandle søknader om forhåndssamtykke til adopsjon, se utkastet til § 19, og at Bufdir har ansvaret for å vurdere tildelinger fra utlandet, se utkastet til § 22. I tillegg foreslår utvalget at Haagkonvensjonen skal synliggjøres i loven. Bestemmelsene om internasjonale adopsjoner skal så langt det er mulig tolkes i samsvar med Haagkonvensjonen.

Se nærmere kapittel 18.

Adopsjonslovutvalget foreslår følgende endringer for ansvarsfordelingen og saksgangen ved nasjonale adopsjoner:

- Avgjørelseskompetansen ved adopsjon av fosterbarn skal fortsatt være delt mellom Bufetat og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, men slik at fylkesnemnda uavhengig av adopsjonssamtykke fra barnets opprinnelige foreldre behandler alle saker hvor barneverntjenesten har overtatt omsorgen for et barn. Ansvarsfordelingen skal lovfestes, se utkastet til § 11.
- Departementet utpeker én region i Bufetat til å behandle saker som gjelder adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Regio-

nen skal ha ansvar for følge opp de opprinnelige foreldrene, administrere registeret over søkere, velge adoptivforeldre til barnet ut fra registeret og fatte vedtak i saken, se utkastet til § 14. Regionen skal forelegge saken for Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker før regionen avgjør hvilke søkere som skal få adoptere barnet.

Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven uttrykkelig lovfester at regionkontorene i Bufetat har ansvaret for å behandle søknader om adopsjon, se utkastet til § 11.

Se nærmere kapittel 19.

### **1.2.8 Spesielle saksbehandlingsregler for adopsjonssaker**

#### *Saksbehandlingsregler*

Adopsjonslovutvalget foreslår visse særreguleringer i forhold til forvaltningsloven. Blant annet foreslår utvalget å lovfeste følgende:

- Er det flere som samtidig er registrert som søkere om å adoptere spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, regnes de ikke som parter i samme sak. Søkere som mener seg forbigått, kan ikke påklage adopsjonsvedtaket, se utkastet til § 38.
- Dersom vedtak om adopsjon ikke er påklaget, kan det bare omgjøres etter fvl. § 35 første til tredje ledd, se utkastet til § 39 første ledd.
- Et adopsjonsvedtak kan ikke omgjøres dersom det har gått mer enn ti år siden det ble fattet, se utkastet til § 39 annet ledd.
- Dersom adoptivbarnet ikke lever lenger, kan dets etterkommere i rett nedstigende linje på forespørsel få opplyst hvem de opprinnelige foreldrene til adoptivbarnet var, se utkastet til § 43 tredje ledd.

I tillegg foreslår Adopsjonslovutvalget å endre nåværende regel om at adoptivbarnet må være fylt 18 år for å få tilgang på opplysninger som kan identifisere de opprinnelige foreldrene. Utvalget foreslår at adoptivbarn på forespørsel skal få vite hvem de opprinnelige foreldrene er fra fylte 15 år, se utkastet til § 43 annet ledd.

Se nærmere kapittel 20, 21 og 22.

#### *Utvidet rettskraft og særregler om domstolsprøving*

Adopsjonslovutvalget foreslår at et adopsjonsvedtak skal ha utvidet rettskraft, se utkastet til § 28 første ledd. Ved eventuell domstolsprøving fore-

slår utvalget at den som reiser sak om gyldigheten av et adopsjonsvedtak skal varsle de som var parter i adopsjonssaken selv om søksmålet ikke er reist mot dem. Utvalget viderefører regelen om forbud mot prejudisiell prøving av et vedtak om adopsjon.

Se nærmere kapittel 22.

### **1.2.9 Støtte og tiltak før og etter adopsjon**

Adopsjonslovutvalget støtter forslaget om å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk ved internasjonal adopsjon. I tillegg foreslår utvalget å lovfeste flere rettigheter for adoptivfamilier:

- Familier som har adoptert et barn fra utlandet har rett til oppfølging av rådgivere med kunnskap om adopsjon og terapeutisk erfaring, se utkastet til § 29. Utvalget foreslår at retten til et oppfølgingstilbud skal gjelde i tre år etter adopsjonen. Ordningen forutsetter at departementet utarbeider en forskrift som nærmere regulerer ordningens innhold og organisering.
- Barne-, ungdoms- og familieetaten skal ha plikt til å bistå personer som har adoptert et barn fra utlandet med utarbeidelse av obligatoriske oppfølgingsrapporter, se utkastet til § 30.
- Familier som har adoptert et barn fra utlandet gjennom en adopsjonsorganisasjon skal ha et lovfestet krav på adopsjonsstøtte tilsvarende 1G, se utkastet til § 31.

Adopsjonslovutvalgets forslag om etterfølgende støtte til adoptivfamilier er i hovedsak begrunnet med at utvalget mener at familiene har behov for støtte og at Norge er internasjonalt forpliktet til å følge opp adoptivfamilier.

Se nærmere kapittel 24.

### **1.2.10 Virkninger av adopsjon**

- Adopsjonslovutvalget foreslår at unntak fra hovedreglene om at adoptivbarn er rettslig likestilte med andre barn og at rettsforholdet mellom den som blir adoptert og dens opprinnelige foreldre opphører ved adopsjon, fremgår uttrykkelig av adopsjonsloven, se utkastet til § 24.
- Utvalget foreslår at rettsvirkningene etter stebarnsadoptasjon og ny adopsjon av tidligere adopterte barn fortsatt fremgår av adopsjonsloven, se utkastet til § 24 annet ledd og § 25.
- Loven skal åpne for at opprinnelige foreldre som har adoptert bort sitt barn, skal kunne adoptere barnet tilbake uten at dennes ektefelle eller samboer trenger å adoptere barnet

sammen med vedkommende. Rettsvirkningen er da at barnet på nytt blir de opprinnelige foreldrenes felles barn, se utkastet til § 25.

Se nærmere kapittel 25.

### 1.2.11 Interlegale spørsmål

Interlegale spørsmål omhandler når norske myndigheter skal behandle søknader om adopsjon og forhåndssamtykke (jurisdiksjon), hvilke regler som skal brukes (lovvalg) og når utenlandske avgjørelser om adopsjon skal anerkjennes i Norge. Adopsjonslovutvalget foreslår i stor grad å videreføre gjeldende rett, men bestemmelsene er omstrukturert for klarere å få frem hva som skal være hovedregelen.

### 1.2.12 Straff

Adopsjonslovutvalget foreslår at overtredelser av forbudene i følgende bestemmelser straffelegges, se utkastet til § 50:

- Forbudet mot å gi vederlag eller annen ytelse for å prøve å påvirke en person som skal samtykke til en adopsjon eller uttale seg om adopsjonssaken, se utkastet til § 10.
- Forbudet mot adopsjonsformidling, se utkastet til § 32.
- Forbudet mot å gi vederlag eller annen form for motytelse for å påvirke organisasjoner, perso-

ner i organisasjoner eller andre personer som formidler adopsjon, se utkastet til § 35.

Se nærmere kapittel 27.

### 1.2.13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Mange av forslagene i Adopsjonslovutvalgets lovutkast er presiseringer av gjeldende rett, endringer av lovteknisk karakter eller mindre endringer som vil håndteres innenfor eksisterende budsjetttrammer. Utvalget foreslår også å innføre en rekke nye bestemmelser for å gjøre adopsjonsloven og adopsjonsprosessen lettere tilgjengelig. Noen av forslagene gir endringer i adopsjonsprosessen, mens andre vil endre adopsjonsmyndighetenes oppgaver og ansvarsområde. To av forslagene som vil gi økte kostnader ved adopsjonsordningen er:

- Forslaget i kapittel 24.7.2.3 om å lovfeste et krav for adoptivfamilier til å få tilbud om adopsjonsspesifikk oppfølging i et bestemt antall timer i løpet av tre år etter adopsjonstidspunktet, se utkastet til § 29.
- Forslaget i kapittel 24.7.2.5 om å øke adoptivforeldres adopsjonsstøtte til 1G, se utkastet til § 31.

Se nærmere kapittel 28.

## Kapittel 2

# Mandat, sammensetning og arbeidsmåte

### 2.1 Adopsjonlovutvalgets mandat

Adopsjonslovutvalget ble utnevnt i statsråd 28. september 2012. 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 stebarnsadopsjon 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 barnvern 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 interle-



gale 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 innholde. 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 lovgivningen 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. Utval-

get 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-, fosterbarnadopsjon, adopsjon der barnets biologiske foreldre ber om bistand til å adoptere bort barnet sitt og adopsjon der foreldresvaret 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.

Lovutvalget har hatt følgende sammensetning:

Karl Harald Søvig, professor, Universitetet i Bergen, Bergen (leder)

Astrid Vigdis Haram, advokat, selvstendig næringsdrivende, Oslo

Kjersti Sandnes, psykologspesialist og universitetslektor, NTNU og Trondheim kommune, Trondheim

Torunn Elise Kvisberg, tingrettsdommer, Sør-Gudbrandsdal tingrett, Lillehammer

Trond Indregard, psykologspesialist, selvstendig næringsdrivende, Tromsø

Rådgiver i Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet, Ingelin Gammersvik har vært utvalgets sekretær fra 18. februar 2013. Sekretæren har hatt arbeidsplass i Bergen.

## 2.2 Referansegruppen for Adopsjonslovutvalget

I følge Adopsjonslovutvalgets mandat skulle Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samråd med utvalget etablere en bredt sammensatt referansegruppe til bruk i utvalgets arbeid. Medlemmene i referansegruppen ble oppnevnt ved brev fra departementet datert 8. mars 2013. Referansegruppen bestod av representanter fra adopsjonsorganisasjonene, myndighetene, samt ulike interessegrupper:

- Adopsjonsforberedende kurs, to kursledere utpekt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, en adoptivforelder og en adoptert
- Adopsjonsforum
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region
- Enestående Adoptanters Forening
- Faglig utvalg for adopsjonssaker
- Foreningen Adopterte
- Helsedirektoratet
- InorAdopt
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
- Skattedirektoratet
- Trondheim kommune
- Utenriksdepartementet
- Verdens Barn
- Ønskebarn

## 2.3 Adopsjonslovutvalgets arbeidsmåte

Adopsjonslovutvalget hadde sitt første møte 12. desember 2012. Det var et innledende møte hvor bl.a. ekspedisjonssjef Oddbjørn Hauge og daværende avdelingsdirektør Tone G. Smith fra departementet var til stede. Siden sekretæren først tiltrådte i februar 2013, kom utvalget først i gang med ordinære utvalgsmøter i mars 2013.

Det har til sammen blitt avholdt tretten ordinære utvalgsmøter hvorav fem ble holdt i Bergen og åtte ble holdt i Oslo. To av møtene i Bergen strakte seg over to dager. I tillegg ble det avholdt to todagersmøte i Oslo hvor den ene dagen ble brukt til ordinært utvalgsmøte og den andre til møte med referansegruppen.

Adopsjonslovutvalget gjennomførte en studiereise til København 24.-25. oktober 2013 og en til Stockholm 22.-23. april 2014. I København møtte utvalget den danske sentralmyndigheten etter Haagkonvensjon, Ankestyrelsens familierettsavdeling. Utvalget besøkte også Københavns universitet hvor lektor Stine Jørgensen holdt et innlegg for utvalget om adopsjonsinstituttet i vår samtid. I Stockholm møtte utvalget de svenske myndighetene for internasjonale adopsjonsspørsmål, MIA. På dag to holdt professor ved Uppsala universitet, Maarit Jänträ-Jareborg innlegg for utvalget. Tema var dagsaktuelle utfordringer ved adopsjonsinstituttet.

I tillegg har utvalgsleder og utvalgssekretær besøkt Haagkonferansens sekretariat. Utvalgssekretær har deltatt som observatør på adopsjonsforberedende kurs og hospitert hos Bufdir og Bufetat region Vest.

Adopsjonslovutvalget har invitert flere personer med faglig kunnskap på adopsjonsfeltet til å holde innlegg på de ordinære møtene. Utvalget

har på denne måten fått innlegg fra Monica Dalen (professor ved institutt for spesialpedagogikk i Oslo), Katja Jansen Fredriksen (tilknyttet Det juridiske fakultet i Bergen), Marit Skivenes (professor ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap i Bergen), Morten Stephansen og Ingrid Hustad Hansen (henholdsvis avdelingsdirektør og seniorrådgiver i Bufdir), Erlend Pape Nordtorp (seksjonssjef i Bufetat region øst), Karl Eldar Evang (leder i Faglig utvalg for adopsjonssaker) og Knut R. Steenberg (tidligere leder for Statens adopsjonskontor og rådgiver i Statens ungdoms- og adopsjonskontor). Til grunn for arbeidet ligger også noen skriftlige innspill fra medlemmer av referansegruppen.

Adopsjonslovutvalget har etter forespørsel fra departementet deltatt i et «klarspråkprosjekt» som har som siktemål å gi et bedre språk i statens dokumenter, bl.a. i regelverket. Arbeidet med den nye adopsjonsloven er ett av fire lovarbeider som er med i klarspråkprosjektet. For Adopsjonslovutvalgets del har prosjektet i hovedsak gått ut på at utvalgets forslag til lovtekst har vert tema på to «språkverksteder» hvor utvalget har fått innspill på språket i lovteksten. Fra utvalgets side har utvalgsleder og utvalgssekretær deltatt. Gruppen som har gitt innspill på språket i lovteksten på disse møtene har vært representanter fra Språkrådet, Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I tillegg har utvalgssekretæren deltatt på kurset «Språk og struktur i regelverk» i regi av Difi, Språkrådet og Justis- og beredskapsdepartementet.

## 2.4 Lovutvalgets begrepsbruk

I 2009 ga Adopsjonsutvalget sin utredning NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste*, og Adopsjonslovutvalgets arbeid bygger videre på denne utredningen. Det refereres derfor en rekke ganger til Adopsjonsutvalgets arbeid og den etterfølgende høringen av deres utredning. For å unngå at leseren forveksler Adopsjonslovutvalget og det foregående Adopsjonsutvalget, har utvalget valgt å betegne det foregående Adopsjonsutvalget for «Hove-utvalget» etter utvalgets leder, Harald Hove.

Adopsjonslovutvalget viser ofte til Barne-, ungdoms- og familieetaten som her er forkortet til «Bufetat». Bufetat benyttes om hele etaten og inkluderer Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), de fem regionene samt fagteam. For å referere til regionene, bruker utvalget «Bufetat

region», «regionene» eller «regionkontorene» og for å referere til direktoratet bruker utvalget «Bufdir». Når utvalget viser til «departementet», vil det være Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, dersom ikke noe annet fremgår av sammenheng.

Et helt sentralt skille i begrepsbruken på adopsjonsfeltet er mellom nasjonale og internasjonale adopsjoner. Nasjonale adopsjoner er adopsjon av barn som er bosatt i Norge, mens internasjonale adopsjoner er adopsjon av barn bosatt i utlandet. Det hender at internasjonale adopsjoner først gjennomføres etter at barnet har oppholdt seg hos adoptivforeldrene i en «prøvetid». Selv om adopsjonsvedtaket da blir fattet etter at barnet er ankommet Norge, er adopsjonen å regne som internasjonal og regulert av Haagkonvensjonen. «Internasjonal adopsjon» og «utenlandsadopsjon» blir ofte brukt vekselvis, men som Hove-utvalget gjorde, har Adopsjonslovutvalget valgt å bruke «internasjonal adopsjon» fordi det er best i tråd med internasjonal begrepsbruk.

Hove-utvalget valgte å betegne nasjonale adopsjoner av spedbarn hvor foreldrene samtykker som «nasjonal adopsjon av ukjent barn». Utvalget begrunnet det med at ved å benytte begrepet «ukjent» fikk en frem det som er felles ved nasjonal og internasjonal adopsjon av ukjente barn: at barnet er ukjent for søkerne. Adopsjonslovutvalget mener på sin side at det også er sentralt å få frem at det her er tale om spedbarn, både fordi dette tydeliggjør at denne typen adopsjon bare er aktuell i barnets første levemåneder, men også fordi en vanlig betegnelse på adopsjonene er «spedbarnsadopsjoner». Utvalget betegner derfor adopsjonene som «adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon» eller «nasjonale spedbarnsadopsjoner». For en nærmere redegjørelse av betegnelsen, se kapittel 7.

En lignende problemstilling melder seg ved betegnelsen av adopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet som ikke er tillatt i Norge. Adopsjonslovutvalget har valgt å benytte betegnelsen «adopsjon av barn unnfanget ved assistert befruktning i utlandet». Utvalget har redegjort nærmere for denne terminologien i kapittel 9.

Ved adopsjon av barn unnfanget ved assistert befruktning i utlandet, vil det også være flere ulike «typer» foreldre. Det kan være barnets juridiske foreldre, biologiske foreldre, pretenderende foreldre og sosiale foreldre. I surrogatisaker har i tillegg barnet en surrogatmor som også kan være barnets biologiske og/eller juridiske forelder før adopsjonen. Med «juridiske foreldre», mener

Adopsjonslovutvalget de foreldrene som har foreldreskapet til barnet etter barneloven kapittel 2 eller etter en adopsjon. Med «biologiske foreldre» mener utvalget de som barnet har fått sitt genetiske arvemateriale fra. Utvalget bruker «pretenderende foreldre» om de foreldrene som ikke er barnets juridiske foreldre, men som har til hensikt å bli det. «Sosiale foreldre» er en betegnelse på foreldre som for omverdenen ser ut som barnets juridiske foreldre. Dette er foreldre som bor sammen med barnet, gir det omsorg og fungerer som forelder i alle hverdagssammenhenger. Pretenderende foreldre kan dermed være barnets sosiale foreldre mens de venter på adopsjon. «Sosiale foreldre» er imidlertid et begrep som også benyttes om personer som ikke har til hensikt å bli barnets juridiske foreldre, eksempelvis en steforelder som ikke skal adoptere sitt stebarn, men som har en foreldre-barn-relasjon til barnet. Det sentrale i adopsjonssaker etter bruk av assistert befruktning er imidlertid at noen ønsker å bli barnets juridiske forelder. Disse kan være barnets sosiale forelder, men også personer som ennå ikke er blitt det, typisk før eller like etter fødselen. Utvalget bruker derfor betegnelsen «pretenderende foreldre» fordi det er dekkende for det forholdet utvalget har behov for å beskrive: Personer som har til hensikt å bli barnets juridiske forelder.

Et uttrykk som er sentralt gjennom hele utredningen, er barnets «opprinnelige foreldre». Adopsjonslovutvalget bemerker at «biologiske foreldre» ofte blir brukt for å betegne de foreldrene barnet adopteres fra. Med dagens muligheter for assistert befruktning og DNA-testing, er denne betegnelsen noe upresis. Foreldre som har vært barnets foreldre fra fødselen, er ikke nødvendigvis barnets biologiske foreldre. Utvalget har derfor valgt å benytte betegnelsen «opprinnelige foreldre» om de personene som er barnets foreldre fra fødselen av, og bruker kun «biologiske foreldre» om de som faktisk er barnets genetiske opphav. Også denne betegnelsen kan være upresis siden moderne bioteknologi gjør det mulig å bruke genetisk materiale fra flere, men i adopsjonssammenhengen er den tilstrekkelig dekkende.

Hove-utvalget mente at begrepet «barn med spesielle behov» var upresist og erstattet begrepet med «barn med behov for spesiell støtte». Hove-utvalget mente at deres forslag var mer treffende fordi det er behovet for støtte som er sentral i adopsjonssammenheng. «Barn med spesielle behov» er i bedre samsvar med det internasjonale begrepet («children with special needs»), men Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i

at et sentralt poeng er å fremheve barnets behov. Adopsjonslovutvalget har derfor valgt å bruke «barn med behov for spesiell støtte» slik at utredningene samsvarer på dette punkt.

Uttrykkene «opprinnelsesland» og «samarbeidsland» vil i mange tilfeller være overlappende, men Adopsjonslovutvalget bruker kun «samarbeidsland» når det er snakk om adopsjonsorganisasjonenes relasjon til landet.

Adopsjonslovutvalget benytter i hovedsak uttrykket «myndighet» så langt råd er om personell kompetanse, det vil si hvilke organer som har formell myndighet i adopsjonssaker. Det er for å ha et tydelig skille mot begrepet «faglig kompetanse».

Adopsjonslovutvalget mener at «adopsjonsbevilling» er et gammelmodig uttrykk, og har derfor forsøkt å finne et alternativ. Utvalget har vurdert «tillatelse til adopsjon», men har kommet til at betegnelsen ikke er dekkende. At en søker får «tillatelse» til å adoptere, kan lett misforstås som at søkerne *som følge av vedtaket* kan adoptere. Vedtaket det her er tale om, er imidlertid avgjørelsen som gjør adopsjonen til en realitet. Adopsjonslovutvalget bruker derfor uttrykket «å gi adopsjon» eller at adopsjonen er «innvilget». Utvalget mener at betegnelsene skiller seg tydelig fra den andre sentrale typen avgjørelse i adopsjonssaker, adopsjonsmyndighetenes forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon. Norske adopsjonsmyndigheters avgjørelse om forhåndssamtykke resulterer ikke i en adopsjon, men åpner for at søkerne kan sende sin søknad om å adoptere til utlandet.

## 2.5 Mandatets bakgrunn og Adopsjonlovutvalgets forståelse av mandatet

---

### 2.5.1 Bakgrunn

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 bl.a. 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.

På denne bakgrunn oppnevnte regjeringen Adopsjonslovutvalget høsten 2012. I følge Adopsjonslovutvalgets mandat skal utvalget foreta en fullstendig og prinsipiell vurdering av adopsjonsinstituttet og en generell vurdering av hva adopsjonsloven bør inneholde. Utvalget skal også utrede og utarbeide utkast til ny lov om adopsjon. Utvalget har foretatt sine vurderinger og utarbeidet sitt lovutkast i lys av Hove-utvalgets utredning, men som det følger av mandatet, har ikke Adopsjonslovutvalget vært bundet av den tidligere utredningen.

Det følger av Adopsjonslovutvalgets mandat at eventuelle forslag til endringer på adopsjonsfeltet fremmet av departementet i løpet av utvalgets utredningstid, skal legges til grunn i lovutkastet.

Parallelt med at Adopsjonslovutvalget ble nedsett, 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.»

Endringsforslagene ble vedtatt ved lovvedtak 42 (2013–2014), jf. Innst. 143 L (2013–2014). Som følge av forslagene er nå adl. §§ 2, 5, 5a, 13 annet ledd, 15 og 16e endret. I Prop. 171 L (2012–2013) foreslo departementet at regionene i Bufetat skal overta alt utredningsansvar i adopsjonssaker. Lovvedtaket fordret en større omorganisering på adopsjonsfeltet, og endringen av adl. § 16e annet ledd som flytter utredningsansvaret ved internasjonal adopsjon fra kommunen til regionene i Bufetat, trer i kraft 1. februar 2015, se også forskrift 11. september 2014 nr. 1192.

### 2.5.2 Adopsjonslovutvalgets forståelse av mandatet

Adopsjonslovutvalget forstår mandatet som et bredt mandat. Så vidt det er relevant for lovutkastet, er det lagt få begrensninger for hva utvalget skal eller kan utrede på adopsjonsrettens område. At utredningen gjelder en ny adopsjonslov innebærer imidlertid at Adopsjonslovutvalget ikke har hatt anledning til å befatte seg med en del spørsmål som var sentrale for Hove-utvalget, eksempelvis manglende forskning på adopsjonsområdet og norske myndigheters arbeid for å øke antallet adopsjoner fra utlandet. I tillegg har Adopsjonslovutvalget funnet det nødvendig å gjøre visse spesifiseringer. Et eksempel er kontaktflatene mellom adopsjonsloven og barnevernloven. Utvalget har utredet og tatt stilling til arbeidsfordelingen mellom regionene i Bufetat og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i adopsjonssaker som reguleres av både barnevernloven og adopsjonsloven. Utvalget ser det imidlertid ikke som sin oppgave å utrede adopsjonssaker etter barnevernloven eller fylkesnemndas avgjørelsesmyndighet i disse sakene på et mer generelt grunnlag. Adopsjon som tiltak etter barnevernloven må etter utvalgets syn eventuelt utredes og vurderes i sammenheng med de øvrige tiltakene som er regulert i barnevernloven kapittel 4.

Som påpekt i mandatet, skal lovgivningen på adopsjonsområdet ivareta en rekke ulike hensyn, herunder barnet og barnets opprinnelige foreldre og deres rettigheter, samt ivareta adopsjonssøkerne slik at de behandles på en god, hensynsfull og likeverdig måte. Ved selve utarbeidelsen av lovutkastet har hensynet til barnets beste og barnets grunnleggende rettigheter vært retningsgivende for Adopsjonslovutvalget.

I Adopsjonslovutvalgets mandat er det bl.a. vist til at siden adopsjonsloven er endret flere ganger, fremstår det totale rettskildet bildet som noe fragmentarisk. Et klart og oversiktlig regelverk har stor betydning for de involverte i saken: adop-

tivbarna, biologiske foreldre, adopsjonssøkerne, adopsjonsorganisasjonene og saksbehandlende organer. I mandatet understrekes det at et vesentlig siktemål med en ny adopsjonslov, er at loven er brukervennlig, altså at loven har en god systematikk og et enkelt og klart språk. Et hovedpoeng for Adopsjonslovutvalget har derfor vært å utarbeide et oversiktlig og pedagogisk regelverk som gir det adopsjonssøkende publikum mulighet til å få en oversikt over adopsjonsfeltet ved å lese loven. Det gjelder både adopsjonsmyndighetenes ansvarsfordeling, men også de materielle vilkår for adopsjon eller forhåndssamtykke.

I følge mandatet skal Adopsjonslovutvalgets utkast i størst mulig grad inneholde de materielle og prosessuelle regler som anses nødvendige, samt hjemmel for departementet til å gi utfyllende bestemmelser i form av forskrift. Mye av arbeidet har vært sentrert rundt å utarbeide regler som lovfester gjeldende praksis og struktur.

Mandatet trekker frem flere punkter som Adopsjonslovutvalget særlig skal utrede og ta stilling til. Utvalget har redegjort for samtlige av punktene og kommet med sine vurderinger og forslag. Noen av punktene er diskutert i egne kapitler dersom det har vært hensiktsmessig, mens andre er behandlet på de stedene de har passet inn. Blant annet skal utvalget vurdere om regler om arbeidsfordeling mellom ulike organer og gangen i saksbehandlingen bør nedfelles i loven. Samtidig slår mandatet fast at utvalget skal legge til grunn gjeldende organisering av adopsjonsfeltet, det vil si at Bufdir og regionene i Bufetat fortsatt skal være vedtaksinstanser. I sin behandling av spørsmålet om å lovfeste ansvarsfordelingen og saksgangen i adopsjonssaker, har utvalget imidlertid gitt sine vurderinger og forslag til andre sider ved organiseringen av adopsjonsfeltet, enn Bufetat region og Bufdir som vedtaksinstanser.

Adopsjonslovutvalget har lagt vekt på at adopsjonslovgivningen i minst mulig grad skal legge til rette for omgåelse av reglene i adopsjonsloven. Dette gjelder både adopsjonsorganisasjoners mulighet til omgåelse av regelverket, men også personer bosatt i Norge som uten forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene, adopterer et barn i utlandet eller henter et barn til Norge i den hensikt å adoptere det. Til en viss grad gjelder det også personer som reiser utenlands for å benytte seg av metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge, og som senere adopterer barnet for å bli barnets juridiske forelder. Samtidig har det vært avgjørende for utvalget at barn som er kommet til Norge, skal ha et godt rettsvern. Det

gjelder både med hensyn til kontroll av barnets identitet, og dermed dets mulighet til å finne sitt biologiske opphav, og å sikre at barnet ikke er utsatt for bortføring eller offer for handel. Barnets beste i denne sammenheng handler også om dets mulighet til etablering av juridisk tilknytning til to foreldre som er og kommer til å være dets sosiale foreldre i fremtiden, uavhengig av adopsjonen.

Adopsjonslovutvalget skal i følge mandatet både gi en oversikt over internasjonale konvensjoner og nordisk rett, og vurdere om Haagkonvensjonen skal synliggjøres i adopsjonslovgivningen. Under de emnene som utvalget har funnet det hensiktsmessig, har utvalget redegjort for både Norges internasjonale forpliktelser og andre nordiske lands rett. Utvalget har tatt utgangspunkt i Haagkonvensjonens bestemmelser ved utarbeidelsen av flere av sine lovendringsforslag.

#### *Særlig om «adopsjonsforskriften»*

Adopsjonslovutvalget skal foreslå en hensiktsmessig vurdering av hva som bør reguleres i lov og hva som bør reguleres i forskrift. Dersom utvalget foreslår at noe bør forskriftsreguleres, skal utvalget gi forslag om innhold i slike forskrifter. Lovutkastet skal ha tydelige forskriftshjemler. I utredningen har Adopsjonslovutvalget foreslått flere hjemler for departementet til å gi utfyllende bestemmelser i form av forskrift. Utvalget mener at spørsmålene som skal reguleres i forskrift etter den nye adopsjonsloven, bør samles i én, helhetlig forskrift. Adopsjonsretten er et forholdsvis lite felt, og flere forskrifter gir liten oversikt. En fellesforskrift vil også føre til at de ulike delene av forskriften ses i sammenheng både ved den daglige praktiseringen og ved oppdateringer og endringer. Adopsjonslovutvalget oppfordrer derfor departementet til å utarbeide én forskrift til den nye adopsjonsloven, og at denne behandler samtlige spørsmål som skal forskriftsreguleres.

## **2.6 Lovtekniske vurderinger**

Da den nåværende adopsjonsloven ble utarbeidet, ble det gjort til dels stor endringer sammenlignet med 1917-loven. Eksempelvis ble adgangen til å oppheve adopsjon fjernet og en innførte regler for å likestille adoptivbarn med andre barn. Det ble imidlertid ikke gjort en helhetlig gjennomgang av regelverket og adopsjonsfeltet for øvrig, og den nåværende adopsjonsloven fremstår på mange områder som en språklig modernisering av 1917-loven. Samtidig er loven endret flere ganger etter

1986, og det kan være vanskelig å finne frem i loven og se sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene. I tillegg stilles det i praksis en rekke krav til personer som søker om adopsjon eller forhåndssamtykke som ikke fremgår av loven eller forskriftene, men som utelukkende følger av rundskriv og retningslinjer fra departementet. Også ansvarsfordelingen internt i adopsjonsmyndighetene er vanskelig tilgjengelig for adopsjonssøkere. På denne bakgrunn fremstår det totale rettskildet bildet i adopsjonsretten som fragmentarisk, lite brukervennlig og til dels utilgjengelig.

I tråd med mandatet har Adopsjonslovutvalget prøvd å utarbeide et forslag til et klart, oversiktlig og brukervennlig regelverk og har hatt som utgangspunkt at de krav som stilles til søkere i størst mulig grad bør gjenfinnes i regelverket. På samme måte som Hove-utvalget mener Adopsjonslovutvalget at bindende regler må fastsettes i lovgivningen. Nødvendige retningslinjer på adopsjonsområdet må etter sin karakter være veiledende og tydelige på at de ikke er bindende for de organ som treffer vedtak i adopsjonssaker (NOU 2009: 21 s. 61).

Brukergruppen for adopsjonsloven er de større barna, søkerne, de opprinnelige foreldrene og adopsjonsorganisasjonene, foruten adopsjonsmyndighetene. Få saker kommer for domstolene. Adopsjonsloven er dermed en lov som retter seg mot den allmenne befolkningen, og ord og uttrykk må så langt som mulig tilpasses dette.

På myndighetsnivå er adopsjonsfeltet lite sammenlignet med andre forvaltningsområder. Det er slik sett få saksbehandlere som utreder og fatter avgjørelser i saker om adopsjon og forhåndssamtykke. Selv om det som på andre felt kan være fare for regionale forskjeller, særlig etter gjeldende lov som stor grad bruker skjønnsmessige uttrykk, vil praktiseringen være mer ensartet enn på andre felt som involverer mange saksbehandlere. I tillegg er adopsjonssaker preget av en grundig saksbehandling, og ved noen adopsjonstyper er tidspresset mindre enn på andre områder.

En særlig utfordring på adopsjonsfeltet er de mange ulike typene adopsjoner. Nasjonale eksempler er stebarnsadopsjon, fosterbarnadopsjon og spedbarnsadopsjon, i tillegg til adopsjon av voksne. Ved internasjonal adopsjon skjer de fleste adopsjoner gjennom en adopsjonsorganisasjon, men enkelte skjer også utenom organisasjon. For å sikre best mulig oversikt, har Adopsjonslovutvalget vurdert å lovfeste alle de adopsjonstypene som vi i dag kjenner. Samtidig ville regelverket da blitt uoversiktlig siden enkelte adopsjonstyper

svært sjelden er aktuelle, slik som nasjonal adopsjon etter at de opprinnelige foreldrene er døde. Adopsjonslovutvalget har derfor valgt å foreslå et kapittel som fastsetter de vilkårene som gjelder for alle typer adopsjon (utkastet til kapittel 2), mens de praktisk viktigste nasjonale adopsjonstypene er regulert i et eget kapittel (utkastet til kapittel 3). Dette innebærer at for enkelte adopsjonstyper finnes «ingen egen bestemmelse», og vurderingene må derfor skje etter de alminnelige reglene. For internasjonale adopsjoner er det færre adopsjonstyper, og Adopsjonslovutvalget har derfor foreslått en uttømmende regulering av de forskjellige typene av forhåndssamtykke til å adoptere fra utlandet.

Utvalget har også hatt som siktemål i større grad å utpensle de innholdsmessige (materielle) vilkårene i adopsjonsloven, for å fremme søkerens forutberegnelighet og adopsjonsmyndighetenes likebehandling av søkerne. For eksempel har Adopsjonslovutvalget forsøkt å begrense bruken av svært skjønnsmessige vilkår, gjerne uttrykt med åpne formuleringer som «ved særlige tilfeller». I de bestemmelsene Adopsjonslovutvalget har ment at det er nødvendig å åpne for mer skjønnsmessige vurderinger, har utvalget forsøkt å lovfeste hvilke momenter som skal vektlegges ved vurderingen.

Ved å utpensle de innholdsmessige (materielle) vilkårene, står en imidlertid i fare for å lage et stivbent regelverk som ikke tar opp i seg de nødvendige nyansene som kan forekomme i adopsjonssaker. Som eksempel vises det til vurderingen av om en adopsjon vil bli til barnets beste, se lovtkastet § 3. Her har Adopsjonslovutvalget hatt valget mellom enten å la vilkåret om at adopsjonen skal være til barnets beste stå som en rettslig standard, eller å lovfeste hvilke momenter som skal vektlegges ved vurderingen av hva som er til barnets beste i adopsjonssaker.

Som et utgangspunkt lovfester ikke Adopsjonslovutvalget hvilke momenter som skal være avgjørende for om en adopsjon er til barnets beste, hverken generelt eller knyttet til de enkelte adopsjonstypene. Utvalget mener at det er nødvendig at regelverket har en viss fleksibilitet når det gjelder vurderingen av barnets beste, både fordi regelverket skal ta opp i seg svært ulike tilfeller som kan oppstå i dag, men også i fremtiden. En må i minst mulig grad komme i en situasjon hvor regelverket begrenser adgangen til adopsjoner som ville vært til barnets beste, fordi vurderingen er bundet opp i forhåndsfastsatte kriterier.

Det viktigste unntaket er stebarnsadopsjoner. Adopsjonslovutvalget har valgt å lovfeste hvilke

momenter som må være til stede for at en stebarnsadoptsjon skal anses å bli til barnets beste. Grunnen til at utvalget har foreslått en slik særregulering, er gjort rede for i kapittel 8, men Adopsjonslovutvalget nevner også her at det er særlig tre momenter som har vært avgjørende. Først og fremst mener utvalget at det er mulig å identifisere noen momenter som vil være til barnets beste i de aller fleste stebarnsadoptsjonssaker og som derfor bør synliggjøres som krav i loven. Videre er dette momenter som allerede følger av praksis, og det vil dermed være et gode for både søkerne og barna at momentene klargjøres, lovfestes og slik gjøres lett tilgjengelig. Til sist vil en stebarnsadoptsjon normalt ikke være under samme tidspres som andre adopsjonssaker. Barnet vil fortsatt ha de samme omsorgspersonene dersom søknaden ender med avslag, og barnets omsorgssituasjon er dermed ikke avhengig av en adopsjon. Dersom de lovfestede momentene på et senere tidspunkt skulle være til stede, er det mulig å søke på nytt om adopsjon.

Selv om Adopsjonslovutvalget for de fleste adopsjonstyper ikke foreslår å lovfeste hvilke momenter som skal være avgjørende ved vurderingen av barnets beste, er innholdet i kravet til en viss grad utpenslet gjennom adopsjonslovens øvrige krav til søkerne. For eksempel er kravene som stilles til søkerens alder, helse, økonomi, vandel og så videre, uttrykk for hvilke momenter som utvalget mener er avgjørende for om en adopsjon er til barnets beste eller ikke.

Ved internasjonale adopsjoner kommer en del særlige hensyn knyttet til forholdet mellom den norske reguleringen og reguleringen i barnets opprinnelsesland. Selv om lovgiver har stor frihet innenfor de konstitusjonelle og folkerettslige rammene, vil det gi lite sammenheng om de norske lovreglene ikke er tilpasset lovgivningen i de landene som internasjonal adopsjon skjer fra. En kan f.eks. tenke seg at adopsjonsloven opererer med aldersrammer for barna som i liten grad passer med de som brukes i opprinnelseslandet, eller at adopsjonsloven legger opp til en saksbehandling som er så langdryg at den vanskeliggjør internasjonale adopsjoner. Adopsjonslovutvalget har derfor ved utformingen av forslag til bestemmelser om internasjonale adopsjoner søkt å finne løsnin-

ger som er tilpasset de landene som adopsjonsorganisasjonene arbeider opp mot (se også nærmere kapittel 3.3.3 om Haag-konvensjonen).

I tillegg til å lovfeste materielle vilkår, har et annet viktig siktemål for Adopsjonslovutvalget vært å gjøre både saksgangen, organiseringen og myndigheten i adopsjonssaker tydeligere. Som et utgangspunkt ønsker Adopsjonslovutvalget å utarbeide mest mulig uttømmende regler om organiseringen på adopsjonsfeltet. Samtidig vil et utfyllende regelverk stå i fare for å bli for omfattende, og vanskelig å trenge gjennom. Adopsjonslovutvalget har eksempelvis vurdert om adopsjonsloven burde ha et eget kapittel som slår fast hvilke organ som har hvilken myndighet, for slik å gi en oversikt over organene og deres oppgaver og myndighet tidlig i loven. Adopsjonslovutvalget har imidlertid kommet til at en slik struktur i praksis vil gi et lite brukervennlig regelverk fordi det vil medføre flere gjentakelser i loven. Adopsjonslovutvalget har derfor valgt å lovfeste instansenes myndighet fortløpende i samme bestemmelser som regulerer vilkårene eller saksgangen.

Den nåværende adopsjonsloven legger all myndighet til departementet, mens det i praksis er Bufdir og regionene i Bufetat som har avgjørelsesmyndighet i adopsjonssaker. Ved å legge all myndighet til departementet, som departementet så kan delegerer til underliggende instanser, trengs ikke lovendring for å endre avgjørelsesmyndighet, eller navn på avgjørelsesmyndigheten. Samtidig fremgår det da ikke direkte av loven hvilket organ som har avgjørelsesansvaret. Både hvilket organ som er rette myndighet i saken, og saksgangen i adopsjonsprosessen, blir mindre tilgjengelig. Som det fremgår av kapittel 18 og 19 om adopsjonsmyndighetenes ansvarsområder og saksgangen i adopsjonssaker, har Adopsjonslovutvalget kommet til at både regler om saksgang og arbeidsfordeling mellom ulike organer bør nedfelles i loven. Adopsjonslovutvalget har i forlengelsen av dette, kommet til at det bør fremgå uttrykkelig av adopsjonsloven hvilket organ som har hvilket ansvar i adopsjonssaker. Dette innebærer eksempelvis at det følger av utkastet til §§ 11 og 19 at regionkontorene i Bufetat fatter vedtak om henholdsvis nasjonal adopsjon og forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon.



*Del II*  
*Rettskilder og oversikt over nordisk rett*



## Kapittel 3

# Oversikt over rettskildene

### 3.1 Bakgrunn – saksgangen ved adopsjon

I dette kapitlet gir Adopsjonslovutvalget en oversikt over rettskildene på adopsjonsområdet. For sammenhengens skyld gir utvalget først en kort presentasjon av bestemmelser om myndighet og saksbehandling.

Etter adl. § 1 har departementet myndighet til å innvilge søknad om adopsjon, men oppgaven er delegert til regionene i Bufetat. Bufetat ble opprettet 1. januar 2004. I brev 11. desember 2003 orienterte Bufdir om hvilke saker som etter dette skulle behandles av regionene i Bufetat, hvilket må betraktes som et delegasjonsvedtak.

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 saker om internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon, og Bufdir klageinstans. Bufdir behandler også saker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Faglig utvalg tildeler foreldre til barnet.

Til nå har det vært kommunene som har utredet søknader om internasjonal og nasjonal adopsjon. Hovedutvalget foreslo at regionene i Bufetat skulle ta over utredningsansvaret i alle adopsjonssaker, og forslaget ble fulgt opp i Prop. 171 L (2012–2013). Kommunenes utredningsansvar ved søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon er regulert i adl. § 16e annet ledd. Forslaget nødvendiggjorde derfor en lovendring av adl. § 16e som trer i kraft 1. februar 2015, jf. resolusjon 20. juni 2014 nr. 803.

Enkelte tildelingssaker ved internasjonal adopsjon av ukjent barn, de som gjelder barn med behov for spesiell støtte, skal legges frem for Fag-

lig utvalg. Faglig utvalg er oppnevnt av departementet.

Ved internasjonal adopsjon er adopsjonen i tillegg til å være regulert av norsk lov, også knyttet til regler i barnets opprinnelsesland. Adopsjonssøkere som har fått innvilget forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter, sender søknaden til ønsket opprinnelsesland, som i sin tur avgjør om søkerne skal bli tildelt et barn eller ikke. Det er altså det enkelte opprinnelsesland som frigjør barn til internasjonal adopsjon og som velger adoptivforeldre til barnet. Søkerne må oppfylle krav som opprinnelseslandet stiller. Kravene kan være nedfelt i lov, forskrift eller annen form for 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 adl. § 16e.

Opprinnelseslandets tildeling av barn til norske søkere må være i tråd med deres forhåndssamtykke truffet i Norge. Dette innebærer at vilkårene for forhåndssamtykke må være til stede på tildelingstidspunktet. 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.

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 søkerne 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 fremlegges for Faglig utvalg. Dersom Faglig utvalg godkjenner adopsjonen, kan adopsjonsprosessen fortsette og opprinnelseslandet fatter det formelle vedtaket om

adopsjon. Dersom det melder seg flere søkere til et barn som beskrevet, må Faglig utvalg vurdere om noen av søkerne skal få adoptere barnet. Tildelingen skjer reelt sett i Norge. Dersom Faglig utvalg mener at en søker eller et søkerpar skal få adoptere barnet, blir saken sendt tilbake til opprinnelseslandet hvor det formelle adopsjonsvedtaket fattes.

Myndighet og saksbehandling er nærmere omtalt i kapittel 18 og 19. Vilkårene ved nasjonal adopsjon er behandlet i del V og vilkår for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon i utredningens del VI.

### **3.2 Konstitusjonelle rammer, lovgivning og forarbeider**

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. Den mest omfattende lovendringen ble foretatt ved lov 11. juni 1999 nr. 38 da kapittel 3A om adopsjonsformidling og godkjenning av adopsjonsorganisasjoner ble tilføyet.

Ved lov 15. juni 2001 fikk registrerte partnere adgang til å stebarnsadoptere. Ved lov 1. august 2003 nr. 86 ble FNs barnekonvensjon innarbeidet i norsk lov, og regelen om barns uttalerett i adl. § 6 ble da endret. Ved lov 17. juni 2005 nr. 65 ble nåværende § 1 annet ledd tilføyd. Denne bestemmelsen fastsetter at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker foretar vurderingen også etter adopsjonsloven når den gir samtykke til adopsjon etter barnevernloven § 4-20 annet og tredje ledd (lov 17. juli 1992 nr. 100). Ved lov 27. juni 2008 nr. 53 om felles ekteskapslov for heterofile og homofile par ble adl. § 5a tilføyd. Den fastsetter at det for ektefeller av samme kjønn er adopsjon utelukket dersom «barnet er et adoptivbarn som opprinnelig kommer fra en fremmed stat som ikke tillater slik adopsjon». Bestemmelsen gjelder altså stebarnsadopsjon av barn som er adoptert fra utlandet. Tilsvarende adgang for homofile par i registrert partnerskap ble fastsatt i 2001, se foran.

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i loven, flere av disse gjelder delegasjonsbestemmelser (se også nedenfor om forskriftsendringer i tilknytning til lovrevisjon i 2014):

- 5. mai 1986 nr. 2163, ikrafttredelse av lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon. Delegering av myndighet.
- 30. november 1999 nr. 1192, delegering av myndighet til Statens ungdoms- og adopsjonskontor etter adopsjonsloven.
- 30. november 1999 nr. 1193, delegering av myndighet til fylkesmennene etter adopsjonsloven.
- 30. november 1999 nr. 1194, forskrift om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon.
- 30. november 1999 nr. 1195, forskrift om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon.
- 21. desember 2005 nr. 1613, forskrift om overgangsbestemmelser til lov 17. juni 2005 nr. 65 om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) m.v.
- 4. juni 2010 nr. 769, forskrift om overgangsbestemmelser til lov om endringer i lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon og lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv.
- 8. mars 2013 nr. 262, delegering av myndighet til Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst etter midlertidig lov om overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet mv., jf. adopsjonsloven.

Departementet har gitt flere retningslinjer for anvendelsen av reglene på adopsjonsområdet:

- Q-0972 (1998): Rundskriv om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem
- Q-1013 (2000): Retningslinjer for tildeling av engangsstøtte ved adopsjon av barn fra utlandet
- Q-1045 (2002): Retningslinjer for saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelsen ved innenlandsadopsjon
- Q-1046 (2002): Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon
- Q-2006–9001 (2006): Endring av barnevernloven § 4-20 og adopsjonsloven § 1 – adopsjon mot foreldrenes vilje
- Q-1225 B (2014): Retningslinjer til endringer i adopsjonsloven: Samboeres adopsjonsadgang. Stebarnsadopsjon etter skilsmisse, samlivsbrudd og død

Departementet gjorde en teknisk revisjon av de tre øverste dokumentene i mars 2009.

Adopsjonsinstituttet ble delvis utredet i NOU 1976: 55 *Adopsjon og adopsjonsformidling*, men det ble ikke foretatt noe utvalgsarbeid på adopsjonsområdet etter dette før Hove-utvalget leverte sin utredning i NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste*.

Hove-utvalget gjorde en bred gjennomgang av adopsjonsfeltet og 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. Hove-utvalget fremmet forslag angående adopsjonsorganisasjonenes rolle i adopsjonsprosessen, og påpekte behovet for forskning.

Flere av forslagene til Hove-utvalget ble behandlet av departementet i Prop. 171 L (2012–2013). Departementet foreslo å tydeliggjøre adgangen i adopsjonsloven til å gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til adopsjonssøkere ved internasjonal adopsjon. Kravene knyttet seg bl.a. til søkerens alder, helse, ekteskapets varighet, vandel med mer. Videre foreslo departementet å ta inn en forskriftshjemmel om at det kan stilles særlige krav til enslige adopsjonssøkere. Departementet foreslo også en forskriftshjemmel for å fastsette krav til adopsjonssøkernes deltakelse på adopsjonsforberedende kurs som vilkår for forhåndssamtykke til adopsjon av et barn fra utlandet, med en eventuell egenandel for søkerne.

Videre foreslo departementet å endre ordlyden i adl. § 2 fra «til gagn for barnet» til «barnets beste». Forslaget var en begrepsmessig tilpasning til konvensjoner som regulerer adopsjon og annen lovgivning om barn.

I tillegg foreslo departementet å flytte ansvaret for å utrede adopsjonssøkere ved søknad om adopsjon av barn fra utlandet fra kommunene til de fem regionene i Bufetat. Det samme gjaldt også for sakene der søkerne blir utredet for adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Kommunen skal etter forslaget likevel ha en plikt til å bistå i å opplyse en søknad der det er behov, og etter anmodning fra adopsjonsmyndighetene.

Hove-utvalget tok ikke stilling til om samboere skulle få adoptere på lik linje med ektefeller. Departementet mente på sin side at samboere som lever i et stabilt ekteskapsliknende forhold, skulle kunne både søke om å adoptere barn sammen og søke om stebarnsadopsjon.

I tillegg fulgte departementet opp forslagene fra Farskapsutvalget, i NOU 2009: 5 *Farskap og annen morskap*, og fra Hove-utvalget om at det i

visse tilfeller skulle være mulig å adoptere tidligere ektefelles eller registrerte partners barn etter dødsfall og skilsmisse. En tilsvarende adgang ble foreslått dersom et samboerskap er oppløst ved samlivsbrudd eller dødsfall.

Departementets forslag ble vedtatt i Stortinget ved lovvedtak 42 (2013–2014), jf. Innst. 143 L (2013–2014).

Lovendringene har gitt flere forskrifter:

- 20. juni 2014 nr. 803, delvis ikraftsetting av lov 25. april 2014 nr. 13 om endringer i adopsjonsloven mv.
- 11. september 2014 nr. 1192, delegering av departementets myndighet til å utrede adopsjonssøkere til utenlandsadopsjon til Barne-, ungdoms- og familieetaten og overgangsregler.
- 11. september 2014 nr. 1193, forskrift om endring i forskrift om formidling av innenlandsadopsjon der foreldrene samtykker til adopsjon.
- 19. september 2014 nr. 1202, ikraftsetting av lov 25. april 2014 nr. 13 om endringer i adopsjonsloven mv.

Stortinget vedtok i mai 2014 en større grunnlovsrevisjon. Av særlig interesse for adopsjonsfeltet er at Grunnloven nå beskytter barn. Etter § 104 har «barnet krav på respekt for sitt menneskeverd». Barnet har «rett til å bli hørt i alle spørsmål som dem», og deres mening «skal tillegges vekt» ut fra «deres alder og utvikling». Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal «barnets beste være et grunnleggende hensyn». Etter annet ledd har barnet 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 dette uttrykket 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 til å være til barnets beste på adopsjonsfeltet.

I tillegg til at Grunnloven nå også verner barn, fastsetter § 104 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 fremtiden være den mest betydningsfulle rettskilden på området (se kapittel 3.3.5 nedenfor). Samtidig har det en egenverdi at retten til familieliv nå har fått et konstitusjonelt vern. Bestemmelsen vil i første rekke være aktuell der hvor en adopsjon griper inn i et eksisterende familieliv eller tar sikte på rettslig bekreftelse av sosiale bånd, selv om det kan tenkes saker hvor kjernes spørsmålet er retten til å etablere et familieliv gjennom adopsjon.

### 3.3 Internasjonale instrumenter

#### 3.3.1 Innledning

Adopsjonslovutvalget presenterer nedenfor 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 utvalget tilbake til underveis i utredningen der hvor de aktuelle instrumentene gir føringer for norsk rett. En målsetting for utvalget har vært 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 fremfor 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 som har innholdsmessige bestemmelser, men ikke den tredje tilleggsprotokollen om individuell klagerett («individual communications»). Gjennom menneskerettsloven er FNs barnekon-

vensjon – 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 1993, vedtok Stortinget endringer i adopsjonslovens regler om høring av barn (adl. § 6), jf. lovendring 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 (f.eks. i muslimske land som bruker

langvarige plasseringer («Kafala»)). Ved adopsjon skal «barnet 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 omfatter 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 oppfortrin-

gen 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 kapittel 17). Haagkonvensjonen bygger på en oppgavefordeling mellom myndighetene i opprinnelseslandet og mottakerlandet.

Haagkonvensjonen ble ratifisert av Norge 20. mai 1996. 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 har utarbeidet et dokument om utvikling av 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»). I tillegg utarbeider en spesialkommisjon («Special Commission») løpende rapporter. Av spesiell interesse er rekommandasjonen som spesialkommisjonen utarbeidet i samarbeid med sekretariatet til FNs høykommisjonær for flyktninger («Recommendation concerning the application to refugee children and other internationally displaced children of the Hague convention on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption», 21. oktober 1994). Rekommandasjonen tar opp anvendelsen av Haagkonvensjonen overfor flyktningbarn som på grunn av uro i hjemlandet må forlate dette.

Hverken handlingsveilederne eller dokumentene/rekommandasjonen er bindende, men de kan gi veiledning ved tolkingen av de ulike bestemmelsene i Haagkonvensjonen. Adopsjons-

lovutvalget kommer inn på disse i ulike deler av utredningen.

### 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). De fleste av bestemmelsen er av innholdsmessig karakter, og konvensjonen inneholder bl.a. regler om samtykke og virkningene av adopsjon. Adopsjonslovutvalget kommer tilbake til Europarådskonvensjonen på aktuelle steder i utredningen.

### 3.3.5 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (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. I tillegg til hovedkonvensjonen har Europarådet vedtatt 16 tilleggsprotokoller, og 5 av disse inneholder selvstendige rettigheter. Norge har ratifisert samtlige tilleggsprotokoller, men unntak av tilleggsprotokoll nr. 12 om et generelt vern mot diskriminering (denne ble signert av Norge 15. januar 2003, men er ikke ratifisert av Norge, se nærmere utredning i NOU 2009: 14) og tilleggsprotokoll nr. 16 (denne ble signert av Norge 24. juni 2014). Gjennom menneskerettsloven er EMK – med de protokollene som inneholder selvstendige rettigheter og som Norge har ratifisert – 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 forrangen ikke bare er knyttet til konvensjonsteksten, men slik denne er tolket av Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), se bl.a. 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, særlig der hvor ulike samlivsformer er forskjellsbehandlet med tanke på adopsjon. Bruk av artikkel 14 fordrer 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. f.eks. 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 (sml. 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 bl.a. 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 integrasjon 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.

Flere av sakene for EMD har vært klager fra søkere som har fått avslått søknader om adopsjon, og hvor den nasjonale begrunnelsen har vært søkers seksuelle legning. I Fretté mot Frankrike var klager en enslig homofil mann som fikk avslag på søknad om å adoptere (klagenr. 36515/97, dom 26. februar 2002). EMD fant at klagers rettigheter etter artikkel 14, sammenholdt med artikkel 8 ikke var krenket (dissens 4–3). EMD fremholdt at adopsjon tok sikte på å gi barn et hjem, ikke å gi en familie et barn («providing a child with a family, not a family with a child», avsnitt 42). Gitt at det ennå ikke var etablert en felles europeisk standard på feltet og hensynet til barnets beste, kom EMD til at Frankrike hadde handlet innenfor sin skjønnsmargin. E.B. mot Frankrike gjaldt en kvinne som levde i et parforhold med en annen kvinne som var nektet adopsjon (klagenr. 43546/02, dom 2. januar 2008 (Storkammer)). Her fant EMD at klagers rettigheter etter artikkel 14, sammenholdt med artikkel 8 var krenket (dissens 10–7). Det forskjellige saksutfallet er dels begrunnet med ulike faktiske forskjeller fra Fretté-dommen, men reelt sett innrømmer EMD her staten en snevrere skjønnsmargin.

EMD har også behandlet klager om stebarnsadopsjon. Söderbäck mot Sverige gjaldt en far som var uten foreldreansvar, og hvor stefaren hadde vært den primære omsorgsperson siden spebarnstiden (klagenr. 24484/94, dom 28. oktober 1998). EMD fant her at adopsjonen ikke var en krenkelse av artikkel 8. Eski mot Østerrike gjaldt klage fra en biologisk far, hvor hans tidligere samboers nye partner hadde fått adoptere datteren mot klagers ønske (klagenr. 21949/03,

dom 25. januar 2007). Nasjonale domstoler hadde satt til side klagers nektelse av adopsjon fordi denne manglet saklig grunn. Han hadde hatt svært begrenset samvær med datteren etter at han hadde truet og skadet sin tidligere samboer. Datteren hadde bodd sammen med stefaren i lenge tid, hun hadde utviklet faktiske familieband til ham og hun ønsket å bli adoptert av stefaren. Adopsjonen markerte derfor ikke innledningen til noe nytt. Nasjonale domstoler hadde derfor handlet innenfor sin skjønnsmargin da de satte til side klagers nektelse av å gi samtykke til adopsjon (dissens 5–2). Om stebarnsadopsjon, se også Kuijper mot Nederland, klagenr. 64848/01, beslutning 3. mars 2005 og Chepelev mot Russland, klagenr. 58077/00, dom 26. juli 2007. Et fellestrekk ved avgjørelsene om stebarnsadopsjon hvor den ene av foreldrene protesterer, er konkrete vurderinger, hvor bl.a. barnets synspunkt og livssituasjon står sentralt.

Spørsmål om stebarnsadopsjon kan også oppstå der hvor adopsjonssøker lever i et likekjønnet forhold med den ene av barnets biologiske foreldre. Den rettslige innfallsvinkelen blir da diskrimineringsforbudet i artikkel 14, sammenholdt med artikkel 8. I Gas og Dubois mot Frankrike hadde den ene klageren fått barn etter assistert befruktning i utlandet ved bruk av anonym donor (klagenr. 25951/07, dom 15. mars 2012). Mors registrerte partner ønsket å stebarnsadoptere barnet, men fikk avslag av franske myndigheter. EMD fant at mors og hennes partners rettigheter etter artikkel 14, sammenholdt med artikkel 8, ikke var krenket (dissens 6–1). EMD mente at saksforholdet skilte seg fra E.B.-dommen som gjaldt en enslig søker. Klagerne i Gas og Dubois-dommen var registrerte partnere, og staten måtte ha en vid skjønnsmargin med tanke på hvilke rettigheter som skulle følge av et ekteskap. I X. m.fl. mot Østerrike levde klagerne i et likekjønnet samboerforhold (klagenr. 19010/07, dom 19. februar 2013 (Storkammer)). Her hadde den biologiske faren fremdeles kontakt med barnet og motsatte seg adopsjon, og EMD understrekte at spørsmålet ikke var om barnet skulle kunne adopteres, men om klagerne var forskjellsbehandlet ved at adopsjon var utelukket på grunn av deres seksuelle legning. Det springende punktet i saken var om forskjellsbehandlingen var rettmessig så lenge adgangen til stebarnsadopsjon sto åpen for likekjønnede par som levde i et samboerforhold. På dette punkt skilte saken seg fra Gas og Dubois-dommen, hvor den sammenlignende referansen var adgangen til stebarnsadopsjon for likekjønnede ektepar (se avsnitt 131). EMD trakk bl.a.

frem mangel på konsekvens i den hjemlige reguleringen siden enslige, homofile søkere kunne adoptere. Videre pekte EMD på at siktemålet med stebarnsadopsjon var rettslig anerkjennelse av sosiale familieband som allerede var etablert. Staten hadde fremholdt at den måtte ha en romslig skjønnsmargin på adopsjonsfeltet, men EMD viste til at denne berodde på et sett av faktorer, og at skjønnsmarginen var snever ved vurderingen av diskriminering på grunn av seksuell legning. På denne bakgrunn konkluderte EMD (dissens 10–7) med at forskjellsbehandlingen av klagerne i forhold til samboende ulikekjønnede par var en krenkelse av artikkel 14, sammenholdt med artikkel 8.

EMD har også tatt opp spørsmål om anerkjennelse av adopsjonsvedtak gjort i utlandet. I *Wagner og J.M.W.L. mot Luxemburg* hadde klager adoptert et barn i Peru (klagenr. 76240/01, dom 28. juni 2007). Myndighetene i mottakerstaten hadde tidligere akseptert slike adopsjoner, men etter en praksisendring nektet å anerkjenne denne som en full adopsjon siden søker var ugift. EMD lot det sto åpent om saken skulle vurderes som et spørsmål om brudd på forpliktelsen til å respektere familielivet, eller anses som et inngrep i dette, men konkluderte med krenkelse av artikkel 8. Et bærende element i begrunnelsen var at familielivet faktisk eksisterte – klager bodde sammen med barnet i Luxembourg – og at staten dermed måtte sikre dette gjennom de rettslige båndene som en full adopsjon innebar.

Også *Pini m.fl.* gjelder oppfølging av vedtak om internasjonal adopsjon, men her var den rettslige problemstillingen knyttet til manglende gjennomføring i opprinnelseslandet (klagenr. 78028/01, dom 22. juni 2004). To italienske foreldrepar hadde adoptert barn i Romania, men barna kom aldri til Italia dels fordi barna motsatte seg adopsjon. EMD måtte ta stilling til om det eksisterte et familieliv etter artikkel 8 mellom adoptivbarna og foreldrene all den tid de aldri hadde levd sammen. Klagerne kunne bygge på lovlige, endelige adopsjonsavgjørelser fattet i samsvar med nasjonale prosedyrer. Dette innebar at klagerne hadde samme plikter og rettigheter overfor adoptivbarna som om de hadde vært deres biologiske barn. På samme tid mistet adoptivbarna sine juridiske bånd til sine biologiske foreldre. Riktignok hadde adoptivbarna ikke gitt sitt samtykke til adopsjonen, men etter rumensk rett gjaldt det en aldersgrense på 10 år. Da adopsjonsavgjørelsene ble fattet, var barna 9 1/2 år. Etter EMDs mening kunne ikke den lovbestemte aldersgrensen anses som urimelig, så lenge ulike internasjonale instru-

mentene inneholdt et visst slingringsmonn for nasjonale myndigheter, jf. Haagkonvensjonen artikkel 4 d). På denne bakgrunn kom EMDs flertall til at det eksisterte et familieliv etter artikkel 8. EMD måtte deretter ta stilling til om det forelå noen krenkelse av klagerens rett til familieliv etter artikkel 8. Når det gjelder statens positive forpliktelse etter artikkel 8, har EMD tidligere fremholdt at artikkel 8 inneholder en rett for foreldrene til å bli gjenforent med sine barn og at myndighetene må ta skritt for å sikre denne rettigheten. Denne plikten er imidlertid ikke absolutt. Nasjonale myndigheter må gjøre sitt ytterste for å legge forholdene til rette for gjenforening, men forpliktelsen til å sette i verk tvangstiltak må være beskjeden, fordi en også må ta hensyn til barnets rettigheter etter artikkel 8. EMD viste til at en måtte legge stor vekt på hensynet til barnets beste («particular importance must be attached to the best interest of the child»), og at hensynet til barnet ut i fra de konkrete omstendighetene kunne sette til side foreldrenes interesser. Dette gjaldt særlig som her, hvor en sto overfor en adopsjon av barn som ikke hadde noen sosial relasjon til sine kommende adoptivforeldre. EMD understreket at jentene motsatte seg adopsjon og at de hadde tatt skritt for å få opphevet adopsjonsavgjørelsen. Flertallet konkluderte med at rumenske myndigheter ikke hadde krenket artikkel 8 (et annet flertall konkluderte med krenkelse av artikkel 6 om retten til en rettfærdig rettergang på grunn av manglende håndheving av adopsjonsavgjørelsen).

Konvensjonsspørsmål kan også oppstå i tilknytning til rettsvirkningene av adopsjon. I *Emonet m.fl. mot Sveits* hadde en samboer adoptert sin partners voksne datter (klagenr. 39051/03, dom 13. mars 2008). Etter sveitsisk rett opphørte da de rettslige båndene til moren (faren var død), men om paret var gift ville det vært mulig med en stebarnsadopsjon. EMD konkluderte med krenkelse av artikkel 8 og fremhevet bl.a. når et familieliv først eksisterte mellom moren og datteren, hadde staten et ansvar for å sikre at disse fortsatt kunne utvikle seg. Denne forpliktelsen innebar at staten ikke mekanisk kunne anvende rettsregler som avskar etablerte biologiske og sosiale bånd, særlig ikke når den aktuelle rettsvirkningen ikke var ønsket av partene. Dommen berører også statens ansvar for å gi tilstrekkelig informasjon om rettsvirkningen i forkant, men uten at dommen uttrykkelig statuerer et informasjonsansvar.

I senere avgjørelsen har EMD tatt opp enkelte sider ved surrogati. Både *Menesson mot Frankrike* og *Labassee mot Frankrike* gjaldt franske ektepar som hadde inngått avtaler om surrogati i

USA (klagenr. 65192/11 og klagenr. 65941/11, dom 26. juni 2014, foreløpig ikke endelig). I begge sakene var den mannlige ektefellen biologisk far til barna, og etter amerikansk rett var de franske ektefellene barnets foreldre. Franske myndigheter nektet å registrere foreldreskapet fordi barnet var født etter surrogati som var forbudt og straffbart i Frankrike. EMD fant at forholdet mellom ekteparene og barna måtte anses som familieliv etter artikkel 8. Videre fremholdt EMD – i tråd med etablert praksis – at retten til identitet var en integrert del av privatlivet etter artikkel 8. Det var en direkte sammenheng med barnas privatliv som følge av surrogatiavtalen og den rettslige klassifiseringen av foreldreskapet. EMD fremholdt at statene hadde en vid skjønnsmargin i saker knyttet til surrogati siden disse gjaldt verdiladete spørsmål hvor reguleringen i medlemsstatene varierte. Imidlertid var skjønnsmarginen snevrere i saker som angikk foreldreskap fordi denne retten var så nært knyttet til barnas identitet. Her måtte hensynet til barna komme inn med full tyngde. Manglende anerkjennelse av foreldreskapet hindret barnas tilknytning til det franske samfunnet. Selv om klagerne ikke opplevde praktiske vansker i hverdagslivet på grunn av manglende anerkjennelse av foreldreskapet, hadde dette både betydning for statsborgerskap og arverett. En spesiell dimensjon i sakene var at de mannlige ektefellene var biologisk far til barna. EMD kom i begge dommene enstemmig til at den manglende anerkjennelsen var en krenkelse av barnas rett til respekt for sitt privatliv etter artikkel 8. Surrogati var også tema i D.mfl. mot Belgia. Klagen ble dels strøket av sakskartet («struck of the list») og dels avvist som åpenbart grunnløs (klagenr. 29176/13, avgjørelse 11. september 2014). Også her understreket EMD den vide skjønnsmarginen som statene har i denne sakstypen.

En særegen adopsjonstype i EMDs praksis er adopsjon mot foreldrenes vilje. Enkelte slike saker er allerede presentert foran hvor tematikken har kommet opp i familierettslige sammenhenger, som adopsjon hvor farens samtykke ikke har vært nødvendig (se f.eks. Keegan) eller hvor nasjonale domstoler har underkjent farens nektelse til stebarnsadopsjon (Eski). Spørsmålet her er adopsjon som barnevernstiltak som er særpreget ved at ingen av de opprinnelige foreldrene fortsatt får ha rettslig tilknytning til barnet, selv om dette er ønsket. EMD har delvis bygget på den praksis som er utviklet i saker om familierettslige adopsjoner, men siden adopsjonen her inngår som ledd i et barnevernstiltak, vil også praksis knyttet til andre typer barnevernstiltak slik som omsorgs-

overtakelse være relevant. Adopsjonslovutvalget kommer nærmere tilbake til betydningen av EMDs praksis på feltet i kapittel 10.2.3, men vil for sammenhengens skyld her trekke frem enkelte hovedtrekk. En sentral dom på feltet er Johansen mot Norge (gjerne også kjent som «Adeledommen»), hvor klager mente at omsorgsovertakelsen og fratakelsen av foreldreansvaret og avskjæringen av samvær med sikte på adopsjon krenket hennes rettigheter etter artikkel 8 (klagenr. 17383/90, dom 7. august 1996). EMD konkluderte med at å frata moren foreldreansvaret og avskjære samvær var relevante tiltak for å beskytte barnet, men at de var unødvendig vidtrekkende ved helt å avskjære forholdet mellom moren og barnet. Norge hadde derfor krenket klagers rettigheter etter artikkel 8. Adopsjon som barnevernstiltak var også tema i Aune mot Norge, som er en klage over at Høyesterett i Rt. 2007 s. 561 ga samtykke til adopsjon etter bvl. § 4-20 annet og tredje ledd (klagenr. 52502/07, dom 28. oktober 2010). På bakgrunn av etablert praksis fremholdt EMD at adopsjon som innebar avskjæring av familieband uten foreldrenes samtykke bare kunne være aktuelt i helt ekstraordinære tilfeller («very exceptional circumstances»), men at slike var tilstede i denne saken. Det forelå derfor ingen krenkelse av artikkel 8.

På samme måte som i andre saksfelt er EMDs tolking preget av en uttalt dynamisk tilnærming, hvor EMD har som målsetting å tilpasse konvensjonen til nåtidens samfunn. Flere av sakene gjelder situasjoner som ikke er aktuelle for norske forhold, hverken etter någjeldende adopsjonslovgivning eller den som Adopsjonslovutvalget foreslår, men dommene har flere argumenter som er relevante som rammer for adopsjonsfeltet. Et gjennomgangstema i flere av sakene er statens skjønnsmargin. Denne beror på en sammensatt vurdering hvor flere momenter er relevante. Ett av dem er eventuell felles europeisk oppfatning på feltet (Wagner og J.M.W.L., avsnitt 129), eller stor variasjon i så måte. Ofte vil skjønnsmarginen være vid på adopsjonsfeltet på grunn av spørsmålets verdiladete karakter og ulik regulering i konvensjonsstatene, slik som ved surrogati (Mennesson, som også viser at den er snevrere ved spørsmål om foreldreskap). Samtidig kan skjønnsmarginen snevres inn, enten fordi kjernes spørsmålet er diskriminering på grunn av seksuell legning (X m.fl., avsnitt 148) eller fordi tiltaket er svært inngripende (Johansen, avsnitt 84).

Flere av dommene gjelder saker hvor sosiale bånd allerede er oppstått, og hvor spørsmålet er om disse rettslig skal anerkjennes av myndighe-

tene (se Mennesson, hvor også snakk om å anerkjenne biologiske bånd). EMD har fremhevet at hensynet til barnets beste kan tilsi at myndighetene kan være konvensjonsforpliktet til å anerkjenne etablerte sosiale bånd (Wagner, avsnitt 133 og X. m.fl., avsnitt 145, se også Emonet m.fl., avsnitt 86 som gjelder voksenadopsjon). Plikten til rettslig å anerkjenne oppståtte sosiale bånd kan også være aktuell der hvor dette innebærer at andre etablerte bånd brytes (Eski, avsnitt 39).

I flere av avgjørelsen trekker EMD inn andre folkerettsinstrument, slik som FNs barnekonvensjon eller hensynet til barnets beste (se nærmere kapittel 3.3.2 om FNs barnekonvensjon). Regelmessig er argumentet brukt som argument for en adopsjon som anerkjenner etablerte sosiale bånd (X m.fl., avsnitt 146), men hensynet til barnets beste kan også komme inn som et argument mot adopsjon der hvor de etablerte forholdene vil kuttes (se Johansen, avsnitt 78 om avveiningen mellom beskyttelse av barnet og foreldrenes interesser). I saker om internasjonale adopsjoner har Haagkonvensjonen vært trukket inn i EMDs argumentasjon (Pini m.fl., avsnitt 139), jf. kapittel 3.3.3 om Haagkonvensjonen. EMD har i flere saker vist til Europarådskonvensjonen, både den någjeldende fra 2008 og forgjengeren fra 1967, jf. kapittel 3.3.4 foran. I Emonet m.fl. (avsnitt 84) og X. m.fl. (avsnitt 150) understreker EMD at Europarådskonvensjonen foreløpig er ratifisert av få stater og derfor ikke kan sies å representere en felles europeisk holdning. En kan sette spørsmålstegn ved denne tilnærmingen all den tid konvensjonen nylig er revidert, og hvor flere stater er inne i en ratifikasjonsprosess. Europarådets ministerkomité har gitt en rekommandasjon om tiltak for å hindre diskriminering på grunn av seksuell legning eller kjønnsidentitet (CM/Rec(2010)5), jf. kapittel 3.3.6 nedenfor. EMD har i saker om diskriminering grunnet adopsjonssøkers legning vist til denne for å understreke statenes handlingsplikt på området (Wagner, avsnitt 126 og X. m.fl., avsnitt 150). Bruken av andre folkerettslige instrument er en integrert del av EMDs metode. Et interessant aspekt er at disse instrumentene, som med unntak for FNs barnekonvensjon ikke er gjennomført i norsk rett med forrang slik som EMK, dermed via EMDs praksis kan få direkte betydning for Norge. Samtidig er den praktiske betydningen begrenset. Andre folkerettsinstrument brukes i første rekke som støt-teargument for tilnærminger som EMD uansett

ville tatt til orde for, eller som følger av etablert praksis.

### 3.3.6 Andre relevante folkerettsinstrument

Utover konvensjonene som er presentert foran, er det en rekke andre folkerettslige instrument 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 inneholdende 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). Adopsjonslovutvalget kommer særlig tilbake til Den nordiske familierettskonvensjonen under diskusjonene av internasjonal-privatrettslige regler, jf. kapittel 26.

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»).

## Kapittel 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 Adopsjonslovutvalget 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 Presentasjon av sentralt regelverk

Den danske adopsjonsloven, LBK nr. 392 av 22. april 2013, har mange liklydende bestemmelser med den norske adopsjonsloven. På noen felter avviker imidlertid den danske adopsjonsloven fra den norske. For eksempel regulerer den danske adopsjonsloven utrednings- og godkjenningspro-

sedyren, den lovfester uttrykkelig et forbud mot vederlag, jf. § 15, åpner for at adopsjoner kan oppheves, jf. kapittel 3 og regulerer surrogatvirksomhet, jf. § 33.

Det er gitt flere forskrifter med hjemmel i den danske adopsjonsloven. Forskrift om adopsjon (Bekendtgørelse om adoption BEK nr. 807 av 21. juni 2013) 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. 808 av 21. juni 2013), og forskrift om forretningsordenen for et adopsjonssamråd (Bekendtgørelse om forretningsordenen for et adoptionssamråd BEK nr. 809 av 21. juni 2013), inneholder detaljerte bestemmelser om myndighet, sammensetning, saksbehandling, klage og så videre for Adopsjonsnemnden og adopsjonssamrådene.

Sosial-, barne- og integreringsdepartementet har gitt ut flere veiledere i forbindelse med adopsjon. Særlig viktig er *Veiledning om adoption*, VEJ nr. 9652 av 28. november 2013, som beskriver saksgangen og saksbehandlingen for de ulike typer adopsjonssaker. Veiledningen tar også opp hvilke hensyn som kan og skal tas ved vurderingen av den enkelte adopsjonssøknad. De to andre veilederne som er gitt ut er *Veiledning om frigivelse af børn til national adoption*, VEJ nr. 9312 av 26. juni 2013 og *Veiledning om vurdering af adoptionsansørgeres fysiske og psykiske helbred*, VEJ nr. 9316 av 27. juni 2013.

Et forarbeid til adopsjonsloven som Adopsjonslovutvalget særlig har benyttet seg av er Forslag til *Lov om ændring af adoptionsloven 1998/1* LSF 40.

#### 4.2.2 Saksbehandling

Søknad om adopsjon sendes til Statsforvaltningen. Statsforvaltningen hører organisatorisk og budsjettmessig under Økonomi- og innenriksdepartementet. Den ble opprettet 1. juli 2013 og erstattet de daværende fem regionale statsforvaltninger. Statsforvaltningen er delt inn i ni avdelinger. Videre saksgang i adopsjonssaker, varierer etter sakstype.

Dersom adopsjonen gjelder et barn som adopsjonssøkerne kjenner fra før (stebarnsadopsjon, frivillig fosterbarnadopsjon eller familieadopsjon), utreder Statsforvaltningen saken og fatter vedtak. Statsforvaltningens vedtak kan i disse sakene påklages til Ankestyrelsens familierettsavdeling (Ankestyrelsens familierettsavdeling). Ankestyrelsen er et statlig, uavhengig organ under Sosial- og integreringsdepartementet og fungerer som Danmarks øverste klageinstans og praksiskoordinerende myndighet på velferdsområdet. Ankestyrelsens familierettsavdeling har i tillegg et utstrakt ansvar for feltet internasjonal adopsjon. Familierettsavdelingen er sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen, den har fullmakt til å endre forskrifter, gir formidlingstillatelser til og fører tilsyn med deler av adopsjonsorganisasjoners arbeid, har ansvar for adopsjonsforberedende kurs ved adopsjon av ukjent barn og oppfølging av adoptivfamilier.

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. For hver avdeling i Statsforvaltningen, oppretter Sosial- og integreringsdepartementet ett eller flere samråd, jf. den danske adopsjonsloven § 25a første ledd. 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 utdannelse, 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. Ankestyrelsens familierettsavdeling er sekretariat for Adopsjonsnemnden, jf. forskrift om forretningsordenen for Adopsjonsnemnden § 5 første ledd.

Adopsjonsnemnden har også andre oppgaver, som å føre tilsyn med adopsjonssamrådene, adopsjonsorganisasjonenes virksomhet i utlandet og organisasjonenes behandling av tildelingsforslag, samt samle inn, bearbeide og formidle informasjon 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.

I fase en vurderer Adopsjonssamrådet i Statsforvaltningen om søker oppfyller de alminnelige kravene til adopsjonssøkere. Dette er krav til søkers alder, samliv, helse, vandel, boligforhold og økonomi. Dersom søker oppfyller vilkårene, gir Adopsjonssamrådet tillatelse til at søkeren kan gå videre i undersøkelses- og godkjenningssprosessen. I motsatt fall får søkeren avslag som han eller hun kan påklage til Adopsjonsnemnden.

I fase to deltar adopsjonssøkere på et obligatorisk adopsjonsforberedende kurs.

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 hjemme-

besøk, samt å bistå med å utferdige oppfølgingsrapport til barnets hjemland dersom opprinnelseslandet anmoder om det, jf. forskrift om adopsjon §§ 44 og 45 og *Vejledning om adoption* punkt 11.1.

I årene 2007–2010 og 2012–2013 gjennomførte Ankestyrelsen oppfølgingsprosjekter av adoptivfamilier, såkalt PAS-prosjektet («Post Adoption Services»). I forsøksordningen kunne adoptivfamilier får rådgivning etter hjemkomsten. Fra 2014 har nye midler til PAS-prosjektet gitt prosjektet en fornyet og fremadrettet form. I tillegg til rådgivning av adoptivfamilier, gir PAS-prosjektet gratis undervisning til institusjoner og fagpersoner i stat og kommune om adopsjonsrelaterte problemstillinger og en planlegger å opprette barne- og foreldregrupper i løpet av 2014.<sup>1</sup>

### 4.3 Sverige

#### 4.3.1 Presentasjon av sentralt regelverk

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

De generelle vilkårene for adopsjon fremgår av Föräldrabalken (1949:381) kapittel 4. Vilkårene gjelder både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. Loven inneholder også et forbud mot vederlag ved adopsjon, jf. Föräldrabalken § 6.

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. Blant annet definerer den internasjonal adopsjonsformidling, utpeker Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) som myndighet til å gi autorisasjon og føre tilsyn med organisasjonene, angir vilkår for autorisasjon, dokumentasjonskrav, innsyn i saker og avvikling av organisasjoner. Lov om Sveriges tiltræden til Haagkonvensjonen (Lag (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid interna-

tionella 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 forskrift som definerer oppgavene til sentralmyndigheten MIA (Förordning (2007:1020) med instruktion för Myndigheten för internationella adoptionsfrågor) og en forskrift som regulerer vilkår for og fordeling av statsbidrag (Förordning (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade).

En annen sentral kilde i svensk adopsjonsrett er *Håndboken Adoption – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, almänna råd (SOF 2008:8) (Socialstyrelsens handbok)*. Den gjelder både nasjonal og internasjonal adopsjon.

I Sverige nedsatte regjeringen en særskilt utreder under Justisdepartementet for å vurdere reglene i kapittel 4 i Föräldrabalken og ta stilling til om barnets beste bør komme tydeligere frem 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 den foreslår å stramme inn adgangen til såkalt «enskind» 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. Endringsforslagene er foreløpig ikke fulgt opp i form av en lovproposisjon.

#### 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. Föräldrabalken 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

<sup>1</sup> <https://ast.dk/born-familie/adoption/radgivning-til-adoptivfamilier>

bedømmingen av om det er 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 § 6. 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 i 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 § 14.

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 Presentasjon av sentralt regelverk

Gjeldende finsk adopsjonslov (Adoptiolaki 2.1.201/22, heretter svensk oversettelse Adoptionslag) trådte i kraft 1. juli 2012 og er dermed den ferskeste adopsjonsloven i Norden. Den nye adopsjonsloven endret både på vilkårene og fremgangsmåten ved adopsjon i forhold til den foregående. Den finske adopsjonslovens forarbeider er å finne i *Regeringens proppostion 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 mellom annet skal fremgå 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 § 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. Det kreves ikke at søkerne mottar adopsjonsrådgivning eller utredes for «tilstand» i slike saker.

## 4.5 Island

### 4.5.1 Presentasjon av sentralt regelverk

Den islandske adopsjonsloven fra 31. desember 1999 og trådte i kraft 11. juli 2000 (Ættleidingarlög



nr. 130/1999, heretter engelsk oversettelse Adoption Act). Loven regulerer både nasjonal og internasjonal adopsjon, og inneholder i stor grad lignende regler som de øvrige nordiske adopsjonslovgivningene. Loven fastsetter f.eks. 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 adopsjonsaker (Reglugerð um veitingu leyfa til ættleiðingar nr. 1264/2011) og forskrift om adopsjonsorganisasjoner (Reglugerð um ættleiðingarfélög nr. 453/2009).

#### 4.5.2 Saksbehandling

Det er sysselmennene på Island som avgjør søknad om adopsjon, og departementet kan bestemme at én bestemt sysselmann skal ha ansvaret for å avgjøre søknader om nasjonal adopsjon (saker etter den islandske adopsjonslovens kapittel 2–4). Siden 1. januar 2012 er det sysselmanen i Reykjavik som har hatt denne myndigheten.

Både adopsjonssøkere og barnet som skal adopteres skal utredes av den lokale barneverns-

nemnda, og barnevernsnemndas syn på adopsjonen skal innhentes før sysselmanen avgjør saken hvis ikke 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 annet 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 annet 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.



*Del III*  
*Formålet med adopsjon*



## Kapittel 5

# Adopsjonslovens formålsbestemmelse

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet ser Adopsjonslovutvalget nærmere på de grunnleggende sidene ved adopsjonsinstituttet. Kapitlet starter med en oversiktsanalyse over adopsjonsloven av 1917 og senere lovendringer. Siktemålet er ikke å gi en fullstendig oversikt over den rettshistoriske utviklingen, men å peke på noen endringer som i særlig grad har preget utviklingen av adopsjonsinstituttet. Adopsjonslovutvalget går så over til å vurdere nærmere hva som bør være grunnleggende utgangspunkter for en fremtidig adopsjonslov. Adopsjon av voksne reiser særlige problemstillinger, og disse er behandlet i kapittel 12.

### 5.2 Adopsjonsloven av 1917

Adopsjonsloven av 1917 var Norges første lov om adopsjon, men også tidligere var adopsjonsinstituttet praktisert gjennom kongelige bevillinger (for en oversikt over adopsjon («ættleiding») etter landslovene og Magnus Lagabøtes landslov, se Hognestad og Steenberg (2000) s. 44–45). Etter 1845 var det imidlertid ikke gitt bevillinger, og eventuelle søknader var behandlet som navneendringer (typisk at pleiebarn tok pleieforeldrenes etternavn). 1917-loven var utarbeidet som en del av det nordiske lovsamarbeidet, og til grunn for lovforslaget lå en utredningen fra en norsk ekspertkomité (de norske delegerte) ved det skandinaviske familierettssamarbeidet (utredningen er lagt ved Ot.prp. nr. 66 (1916), senere forkortet Innstilling 1913).

1917-loven inneholdt ingen særskilt formålsbestemmelse, men forarbeidene indikerer likevel hva som var siktemålet med adopsjonsinstituttet. Fraværet av foretatte adopsjoner ble ikke sett på som ensbetydende med manglende behov for rettsinstituttet (Innstilling 1913 s. 12). I praksis ble også uttrykket «adopsjon» brukt når ugifte mødre satte sine barn vekk for oppfostring hos andre. Utredningen som lå til grunn for 1917-loven antok

at en ville få langt flere søknader ved et formalisert rettsinstitutt og at forskjellen mellom adopsjon «og det blotte fosterforhold» ville klargjøres (Innstilling 1913 s. 13). På denne bakgrunn mente en at «sterke moralske og sociale grunde» talte for å gjeninnføre adopsjonsinstituttet i norsk rett. Utvalget mente at adopsjon i første rekke var aktuelt for barnløse ektefeller og at adopsjon ville sikre at vanskeligstilte barn vokse opp under bedre moralske og økonomiske forhold. Adopsjon kunne også være et alternativ for barn født utenfor ekteskap, hvor faren adopterte barnet (fremfor den daværende ordningen med «kullysning», jf. Innstilling 1913 s. 13). Utredningen pekte også på at adopsjon ville kunne være nyttig for adopsjons søkerne og mente det visstnok kunne antas at adopsjoner kunne hindre skilsmisse. På denne bakgrunn mente utredningen at både hensynet til den enkelte og samfunnet tilsa gjeninnføring av adopsjonsinstituttet. Utredningen trakk også frem mothensyn, bl.a. at adopsjon kunne brukes for å avskjære arverett. Denne mulige misbruksfaren var imidlertid liten på grunn av den grundige utredningen som lå til grunn for slike avgjørelser, og den skjønnsfrihet forvaltningen hadde til å avslå søknader.

Utredningen diskuterte videre om adopsjon skulle skje etter vedtak fra offentlig myndighet, eller på grunnlag av en familierettslig avtale som partene kunne be om stadfestelse av (Innstilling 1913 s. 14–16). Et annet diskusjonstema var om avgjørelse av adopsjon skulle skje gjennom domstolene eller i form av et forvaltningsvedtak. Utredningen falt ned på at adopsjon skulle gis av myndighetene, som ut fra en skjønnsmessig vurdering skulle avgjøre søknaden. Søknader etter 1917-loven kunne bare innvilges når det var «grund til at tro» at «adopsjon vil bli til gagn for barnet» (§ 8). Utredningen pekte på at dette vilkåret var selvsagt og nær unødvendig som uttrykkelig bestemmelse, men mente at det burde inn i loven for å fremheve myndighetenes selvstendige plikt til å vurdere saken. At barnet selv, eller de som var oppnevnt for å ivareta barnets interesser,

ønsket adopsjon var ikke tilstrekkelig (Innstilling 1913 s. 23–24). Myndighetene måtte også vurdere om søkerne var i stand til å oppdra og forsørge barnet.

1917-loven hadde egne bestemmelser om adoptivbarns arverett, som bl.a. fastsatte at adoptivbarnets arverett ikke kunne fortrenge den som tilfalt adoptivforeldrenes eget barn eller livsarving (§ 14). Adoptivbarn fikk heller ikke odelsrett (§ 17). Loven inneholdt også en del andre regler om rettsvirkninger, men utenfor de situasjoner som var lovregulert, var «adoptionen uten innflydelse paa adoptivbarnets og dets virkelige slegtningers rettigheter og pligter». De opprinnelige foreldrene beholdt sin arverett etter adoptivbarnet.

Når det gjaldt mulighetene for revisjon inneholdt 1917-loven ulike alternativ. Var partene enige (vergen opptrådte på vegne av mindreårige og umyndiggjorte), kunne myndighetene samtykke til opphevelse (§ 21). Forarbeidene forutsatte at opphevelse kunne nektes når det ikke «foreligger rimelig grund», men når adoptivbarnet var myndig vil det oftest ikke «være opfordring til at underkaste andragendet nogen særlig prøvelse» (Innstilling 1913 s. 43). Enighet mellom de involverte ville derfor regelmessig føre til opphevelse. I tillegg til opphevelse gjennom forvaltningsvedtak, kunne domstolene oppheve adopsjonsvedtak etter begjæring fra partene. Adoptivbarnet kunne forlange opphevelse (§ 22) hvis det var påkrevd av hensyn til adoptivbarnets «tarv», f.eks. dersom adoptivforeldrene begikk grove overgrep eller grovt forsømte sine plikter, eller «fører et lastefuldt eller forbrydersk liv». Adoptivforeldrene kunne forlange opphevelse (§ 23), dersom adoptivbarnet gjorde seg skyldig i grove overgrep overfor adoptivforeldrene eller deres nærmeste, eller «fører et lastefuldt eller forbrydersk liv».

Flere av de veivalgene som ble gjort i forkant av 1917-loven danner fremdeles grunnlag for norsk adopsjonslovgivning. Adopsjon skal primært være i barnets interesser, selv om det nærmere innholdet av hva som skal være til barnets beste på flere punkt har endret seg siden 1917. Vedtak om å adoptere skal fattes av myndighetene. De involverte partenes ønske om adopsjon er nødvendig, men ikke tilstrekkelig vilkår. Myndighetene har et selvstendig ansvar for sakens opplysning.

### 5.3 Endringer av 1917-loven

1917-loven ble endret flere ganger, og det mest interessante i denne sammenhengen er de lovendringene som endret de basale vilkårene for å adoptere eller rettsvirkningen. Ved lovendring 24. mai 1935 nr. 2 ble «sterk adopsjon» en alternativ ordning slik at adoptivbarnet kunne få samme arverett som egenfødte barn, og tapte sin arverett etter opprinnelig slekt (se Ot.prp. nr. 25 (1934) og Ot.prp. nr. 30 (1935)). En «sterk adopsjon» kunne etableres enten ved bevillingen eller senere (§ 15b). I tillegg ble arvereglene for svak adopsjon endret slik at adoptivforeldrene ved testament kunne fastsette lik arverett som for egenfødte barn (slik bestemmelse krevde kongelig konfirmasjon). Regelendringene var dels et resultat av at velstående adopsjonssøkere i praksis hadde vegret seg for adopsjon på grunn av mulighetene for at deres midler tilfalt barnets opprinnelige slekt. Ordningen førte til et dobbeltsporet system, med til dels kompliserte arveregler for svake adopsjoner. I tillegg ble forsørgelsesplikten regulert særskilt, hvor det i bevillingen eller senere for små barn kunne fastsettes at de opprinnelige foreldrenes forsørgelsesansvar falt bort og ble overtatt av adoptivforeldrene (§ 13 fjerde ledd).

Et tvistetema under lovendringen var adoptivbarnets religiøse oppdragelse, og sentralt sto forholdet til Grunnloven § 2 og plikten for statskirke-medlemmer til å oppdra sine barn i samsvar med «evangelisk-lutherske Religion». Løsningen ble at adoptivforeldrene oppdro adoptivbarn som om de var deres egne barn, hvis ikke annet ble bestemt i adopsjonsbevillingen (se nå adl. § 14).

Selv om ordningen med «sterk adopsjon» var ment som et unntak, ble den i praksis den store hovedregelen. I årene 1950–1952 ble det totalt gitt 3358 adopsjonsbevillinger, hvorav 3095 (92 %) fastsatte både utvidet arverett etter § 15b og bortfall av forsørgelsesplikten etter § 13 fjerde ledd (1,8 % av vedtakene inneholdt hverken bestemmelse om utvidet arverett eller om bortfall av forsørgelsesplikt (se Innstilling III fra Utvalget for å utrede spørsmålet om endringer i barnelovene m.v., senere forkortet Innstilling 1950). Ved lovendring 21. desember 1956 nr. 7 ble bestemmelsene om «svak adopsjon» opphevet, og «sterk adopsjon» ble eneste mulighet (Ot.prp. 26 (1956)). Lovendringen var ledd i et større revisjonsarbeid i lovgivningen om barn og ekteskap og foregikk innenfor rammene av det nordiske lovsamarbeidet. Utvalget som forberedte ordningen hadde foreslått å beholde et dobbeltsporet system med «svak» og «sterk adopsjon» (Innstilling 1950 s. 5–8), men

departementet gikk inn for «sterk adopsjon» som eneste mulighet (Ot.prp. nr. 26 (1956) s. 2–8). Som begrunnelse fremholdt departementet særlig at det var uforholdsmessig å opprettholde det innviklede systemet med svake adopsjoner. Overgangsbestemmelsen til endringsloven fastsatte at eldre adopsjoner innen fem år kunne endres etter søknad og med samtykke fra partene. Etter denne tid har Justisdepartementet lagt til grunn at det ikke er adgang til å endre «svake adopsjoner» til «sterke» (se Hognestad og Steenberg (2000) s. 47–48). Endringsloven fra 1956 gjorde også revisjoner om odelsretten, men disse var begrenset til å verne adoptivbarnet og dets livsarvinger fra å bli drevet fra gården (§ 17 fjerde ledd). Adoptivforeldrene kunne ved testament gjøre unntak fra denne adgangen. I tillegg ble mulighetene for å oppheve adopsjon innsnevret noe (se nærmere Innstilling 1950 s. 19–21). Muligheten for anonym adopsjon ble fremdeles tatt som en selvfølge (Innstilling 1950 s. 10 og Ot.prp. 26 (1926) s. 9). Først ved odelsloven av 1974 fikk adoptivbarn samme rett som egenfødte barn (se nærmere Hognestad og Steenberg (2000) s. 369–378).

#### 5.4 Adopsjonsloven av 1986 med senere endringer

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 (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 16–19. Stortinget fjernet den unntaksbestemmelsen som departementet hadde foreslått, og innsynsretten ble derfor ubetinget, jf. Innst. O. 19 (1985–86) s. 6. 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.

Selv om vi opp gjennom tidene har hatt ett adopsjonsinstitutt, har hvilke typer adopsjoner som i praksis har vært de vanligste endret seg. Den vanligste adopsjonstypen etter 1917 og helt frem til et godt stykke etter annen verdenskrig var nasjonale adopsjoner. Bakgrunnen var regelmessig at de opprinnelige foreldrene ikke kunne ta hånd om barnet. Av 3 358 adopsjoner i tiden 1950–1952 var 2 691 (80 %) barn født utenfor ekteskap (Innstilling 1950 s. 7). Den praktisk vanligste adopsjonstypen influerte på hvilke spørsmål som opplevdes som mest presserende. Ugifte mødre kunne oppleve et sterkt press fra barnefaren, som gjerne ønsket adopsjon for å unngå bidragsfor-

pliktelser, mens moren på sin side var knyttet til barnet og gjerne ville beholde det (Ot.prp. nr. 26 (1956) s. 10–11). Først ved adopsjonsloven av 1986 innførte Stortinget regelen om at foreldrenes samtykke til adopsjon ikke kunne gis før to måneder etter at barnet var født (adl. § 7 annet ledd), jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 14–15. Et tilbakevendende tema var kontrollen med adopsjonsvirksomheten. Selv om det offentlige hadde ansvar for å fatte vedtak etter en selvstendig saksopplysning (se diskusjonen i Utredning 1950 s. 10 og Ot.prp. nr. 26 (1956) s. 11–20), var selve adopsjonsformidlingen overlatt til private. Først ved barnevernloven av 1953 fikk Norge et forbud mot at private drev adopsjonsformidling. Forbudet var en reaksjon på den virksomheten som private drev rundt omkring i landet (se nærmere kapittel 27.4.1).

Frem til 1960-tallet var adopsjon en innenlandsfenomen, men etter hvert ble adopsjon fra utlandet også en mulighet. Dermed oppsto også behovet for 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)). Antallet innenlandsadopsjoner har falt dramatisk etter annen verdenskrig fra et snitt på 1119 barn i året i perioden 1950–1952, til et snitt på i underkant av 5 barn i året i perioden 2006–2013, jf. tabell 7.1. Internasjonalt adopterte økte utover på 1970-tallet, men er nå nede på et historisk bunnivå siden denne adopsjonstypen ble introdusert (144 adopsjoner gjennom de tre adopsjonsorganisasjonene i 2013). Et nytt særpreg ved de internasjonale adopsjonene er at barna er eldre og kan ha ulike funksjonshemminger som gjør at de har særskilt behov for støtte. En særlig utfordring er de som skjer utenom organisasjon, hvor faren for barne bortføring og handel med barn står på den internasjonale dagsorden. Stebarnsadopsjon utgjør i dag den vanligste adopsjonstypen (se kapittel 8). Disse skiller seg fra andre adopsjonstyper ved at den sentrale begrunnelsen ikke er å gi barn trygge oppvekstvilkår gjennom adopsjonen, men rettslig å anerkjenne sosialt etablerte bånd.

De endringene som har vært foretatt av gjeldende adopsjonslov har ikke vært like fundamentale som de som fant sted etter adopsjonsloven av 1917. Et sentralt trekk har vært å tilpasse loven endringer i familiestrukturer, som ved å åpne for at registrerte partnere kan adoptere (lovendring 15. juni 2001 nr. 36) og senere likekjønnete ektepar (lovendring 27. juni 2008 nr. 53), og ved å gi samboere mulighet for å adoptere (lovendring 25.

april 2014 nr. 13). Loven har avskåret muligheten for stebarnadopsjon når barnet er et adoptivbarn som opprinnelig kommer fra en fremmed stat som ikke tillater adopsjon av likekjønnete par (§ 5a). Denne reservasjonen viser hvordan de opprinnelige foreldrene fremdeles influerer på adoptivbarnas stilling.

En sentral side ved adopsjonsinstituttet har helt siden 1917 vært at søkerne ønsker å adoptere. Den mest grunnleggende endringen skjedde nylig med muligheten for stebarnadopsjon etter død, jf. lovendring 23. april 2014 nr. 13. Bakgrunnen for lovendringen er hensynet til barnets beste og at barnet kan få bånd både til gjenlevende og avdødes familie, men adopsjon må også vurderes ut fra avdødes interesser (se Prop. 171 L (2012–2013) s. 50 om betydningen av om avdødes ønske kan dokumenteres).

Adopsjon etter barnevernloven reiser gjenomgående særskilte problemstillinger som må diskuteres separat (se kapittel 10) fordi adopsjonen her skjer uten samtykke fra foreldrene. Disse reglene har imidlertid vært endret på en måte som er interessant for selve forståelsen av adopsjonsinstituttet. Ved lovendring 4. juni 2010 nr. 18 fikk bvl. § 4-20a regler om besøkskontakt etter adopsjon. Adopsjonen blir dermed ikke like gjennomgripende som den ellers ville vært, selv om besøkskontakt ikke kan tvangsgjennomføres.

## 5.5 Vurderinger av dagens adopsjonsinstitutt

Spørsmålet for Adopsjonslovutvalget er hvilke grunnhensyn en fremtidig adopsjonslovgivning skal bygge på. Helt siden 1917-loven har hensynet til barnet stått i forgrunnen, selv om behovene til barnløse søkere nok ble fremhevet på en annen måte i forarbeidene enn de ville blitt i dag. Etter FNs barnekonvensjon artikkel 21 skal staten 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. Siktemålet med adopsjon er altså å gi barn stabile oppvekstvilkår, og ikke å gi en familie et barn (sml. EMDs dom i Fretté mot Frankrike, klagenr. 36515/97, dom 26. februar 2002, avsnitt 42). 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. Selv om

det kan være lett å enes om innholdet i barnets beste, kan det være vanskelig nærmere å formulere de enkelte delene som inngår 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, jf. drøftelsene straks nedenfor.

En grunnleggende ordning ved adopsjonsinstituttet har helt siden 1917 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.

De tradisjonelle adopsjonsøkerne har vært ektepar, selv om muligheten for at enslige kan adoptere har stått åpen helt siden adopsjonsloven av 1917. Som vist foran har lovendringer etter årtusenskiftet åpnet for at også søkere som har valgt andre samlivsformer enn det tradisjonelle tokjønnete ekteskapet kan adoptere. Denne utviklingen må ses i sammenheng med en allmenn aksept av alternative samlivsformer. 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. Adopsjonslovutvalget mener derfor at hensynet til barnet tilsier en videreføring av kravene om samlivsform.

Kravet om samlivsform kan ses som en partikulær regulering av det mer overordnede kravet om at foreldrene skal være skikket. Hvilke krav som stilles til foreldrene har i begrenset grad vært regulert ut over en minstealder. Mangel på reguleringsiver henger dels sammen med at det kan være vanskelig å formulere vilkår i lovteksten, men Adopsjonslovutvalget mener at grunnleggende krav til søkerne ut over alder også bør fremgå av loven. I forlengelsen av krav til søkerne kommer også behovet for å forberede søkerne på hva som kreves av dem. Behovet var mindre da adoptivbarna i stor grad kom til søkerne i løpet av det første leveåret. Antallet nasjonale adopsjoner er lite, og ved internasjonale adopsjoner er de



fleste nå noe større barn som ofte har behov for særskilt støtte. Dermed er det viktigere enn tidligere å gi søkerne et realistisk bilde av de utfordringene som de kan møte og gi de redskap for å møte disse utfordringene (se kapittel 24).

I dag er situasjonen ved utenlandsadopsjon og adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon at det er langt flere søkere enn barn som kan adopteres. Spørsmålet er om forholdet mellom søkere og barn bør føre til endringer i vilkårene som stilles til søkerne. Etter Adopsjonslovutvalgets oppfatning bør ikke kravene til søkerne endres i takt med «tilbud og etterspørsel». Samfunnet må gjøre en vurdering av hva som kreves for å gi barn forsvarlige oppvekstvilkår, og de som fyller disse kravene må få anledning til å søke om adopsjon eller forhåndssamtykke. En tilpassning til antall barn kan kanskje virke forlokkende når tilfanget av barn er lavt, men vil i alle fall fremstå som problematisk dersom denne situasjonen skulle endre seg. Derimot kan det være behov for forskjellige vilkår for de ulike adopsjonstypene basert på barnas behov.

Et spørsmål som dels melder seg i forlengelsen av det foregående er fremveksten av moderne bioteknologi som hjelpemiddel for barnløse voksne som ønsker seg barn. Særlig utfordrende er eventuell bruk i utlandet som ikke er tillatt i Norge, enten fordi selve metoden er forbudt eller fordi søkerne ikke oppfylder vilkårene. Mens adopsjon bygger på at myndighetene har vurdert søkerens egnethet, vil en tilsvarende vurdering ofte mangle ved assistert befruktning i utlandet. Der hvor den ene eller begge av de pretenderende foreldrene mangler rettslig foreldreskap til barnet, vil en mulighet være å etablere dette gjennom adopsjon. Adopsjonslovutvalget mener at diskusjonen av foreldreskap må skje i tilknytning til barneloven (se også NOU 2009: 5 *Farskap og annen morskap*). Likevel vil enkelte situasjoner ha så nært slektskap med ordinær stebarnsadopsjon at disse bør diskuteres innenfor rammen av adopsjonsinstituttet, jf. kapittel 9.

Stebarnsadopsjoner har vært en mulighet helt siden 1917-loven, men vokste i praksis frem først som egen adopsjonstype i takt med økende skilsmissemotstand. Som nevnt skiller stebarnsadopsjoner seg fra den tradisjonelle innenlands- og utenlandsadopsjon ved at det allerede er etablert et sosialt bånd mellom barnet og søker, som så skal rettsliggjøres gjennom adopsjonen. Ved stebarnsadopsjon vil barnet også 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 fremtidsvurdering (se nærmere kapittel 23), men ved stebarnsadopsjon må myndighetene også gå inn og vurdere hvor stabil den allerede etablerte familierelasjonen er.

Selv om stebarnsadopsjon er et typetilfelle av adopsjon ved etablerte sosiale bånd, kan tilsvarende vurderinger også komme opp i andre situasjoner. Særlig utfordrende er saker der hvor de sosiale båndene er etablert på tvers av rettslige normer, f.eks. personer som er bosatt i Norge og som uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter adopterer et barn i utlandet og utvikler et familieliv med barnet. Slike muligheter har eksistert også tidligere, men er i praksis viktigere 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 de reglene som gjelder i Norge. Utgangspunktet må være at de norske reglene er gitt av hensyn til barnet, og at det derfor ikke vil være til barnets beste med en adopsjon. 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). I flere dommer har Den europeiske menneskerettighetsdomstol slått fast at hensynet til barnets rettigheter etter artikkel 8 kan kreve at nasjonale myndigheter rettslig anerkjenner disse etablerte båndene (se kapittel 3.3.5). Adopsjonslovutvalget kommer tilbake til denne typen vurderinger flere steder i utredningen (se bl.a. kapittel 9 om adopsjon av barn som er unntatt ved assistert befruktning i utlandet og kapittel 16 om adopsjon av barn utenom organisasjon), og vil her bare peke på noen sentrale momenter i vurderingen. Utgangspunktet er at barnet er født, og myndighetene må derfor vurdere det konkrete barnets beste, selv om også konsekvenshensyn i form av hva som vil være til det beste for barn som gruppe også er relevant. Sentralt står å sikre barnet en trygg oppvekst, og myndighetene må vurdere adopsjon opp mot de andre rettslige virkemidlene som er aktuelle (f.eks. eventuell mulighet for å få foreldreansvar etter barneloven). Vurderingen vil også preges av om søker er barnets eneste omsorgsperson, eller om barnet uansett vil ha en primær omsorgsperson som også har en rettslig tilknytning til barnet. Når barnet selv kan gi uttrykk for sitt syn, skal det trekkes inn i beslutningsprosessen og barnets mening tillegges vekt.

Utviklingen har gått fra 1917-loven hvor adoptivbarnet beholdt en rettslig tilknytning til sine opprinnelige foreldre via et to-sporet system hvor tilknytningen var valgfri og frem til dagens ordning hvor adoptivbarna er likestilt med egenfødte barn. Rollemodellen har her – som på andre deler av adopsjonsfeltet – vært en «kjernefamilie», selv om adopsjonslovene siden 1917 har endret syn på denne ved å åpne for andre sammensetninger (samboere, likekjønnede par) og hele tiden har latt adopsjonsadgangen stå åpen for enslige. Adopsjonslovutvalget mener at det fremdeles er grunnlag for å la den rettslige reguleringen av egenfødte barn være et forbilde. For eksempel ønsker ikke Adopsjonslovutvalget å åpne for at søker og adoptivbarn skal være på omtrent samme alder. Samtidig er enkelte unntak uunngåelige fordi adoptivbarnet genetisk sett hører til de opprinnelige foreldrene (se kapittel 25 om ekteskapsforbud med opprinnelige barn).

Som nevnt kunne adopsjon oppheves etter 1917-loven, mens denne muligheten ble avskaffet ved 1986-loven. Begrunnelsen var nettopp likestilling med egenfødte barn (Ot.prp. nr. 40 (1985–85) s. 21). Adopsjonslovutvalget mener at adopsjonsinstituttet fremdeles bør bygge på at opphevelse skal være utelukket (om forholdet til forvaltningsrettslig omgjøring, se kapittel 20). Hensynet til å sikre barn trygg oppvekstvilkår tilsier at adoptivforeldrene ikke skal ha større mulighet til å komme fri sitt ansvar enn de har overfor egenfødte barn. Adoptivbarna har tilstrekkelig vern mot omsorgssvikt etter barnevernsloven.

En sentral side ved adopsjonsinstituttet har helt siden 1917-loven vært at de opprinnelige foreldrene må samtykke dersom de har foreldreansvar, selv om det som nevnt har skjedd endringer i form av stebarnsadoptsjon etter død. Også barnet må samtykke fra fylte 12 år, og denne aldergrensen har vært den samme siden 1917. Selv om samtykke er et nødvendig vilkår, er det ikke tilstrekkelig. Myndighetene skal ut fra en selvstendig vurdering – og med ansvar for sakens opplysning – avgjøre om adopsjon er til barnets beste. Adopsjonslovutvalget mener at ordning på dette punkt bør videreføres, men foreslår på flere punkt klar-

gjøringer og endringer av regelverket med sikte på vilkårene for å adoptere. Fremdeles bør myndighetene ha ansvaret for å sikre at adopsjon er i barnets interesse, og samtykke fra de involverte bør ikke være tilstrekkelig. Også Europarådskonvensjonen bygger på et slikt syn ved å kreve at vedtak om å adoptere skal gjøres enten av offentlig myndighet eller domstol (artikkel 3).

## **5.6 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag**

---

På bakgrunn av diskusjonene foran mener Adopsjonslovutvalget at loven bør ha en egen formålsbestemmelse som formulerer hva som skal være siktemålet med en adopsjon. Selv om det også i dag er stor grad av enighet om de sentrale sidene av adopsjonsinstituttet, vil en formålsbestemmelse fremheve at adopsjon skjer for å gi barn en trygg oppvekst gjennom å etablere varige, rettslige bånd til søkerne. En formålsbestemmelse vil både ha betydning for lovtolkningen og for adopsjonsmyndighetenes skjønnsutøvelse. Utvalget mener at lovens formålsbestemmelse bør skille mellom adopsjon av mindreårige og adopsjon av voksne, jf. utkastet til § 1 (se nærmere kapittel 12 om adopsjon av voksne).

Videre mener Adopsjonslovutvalget at adopsjonsloven fremdeles bør inneholde en bestemmelse om at barnets beste skal være det overordnede hensynet når adopsjonssaker skal avgjøres, jf. utkastet til § 3 (se også kapittel 23 om forholdet mellom denne avveiningsnormen og bevis- og prognosekravet). Utvalget har vurdert muligheten for å fastsette nærmere vurderingsmomenter, men har kommet til at dette er vanskelig å gjennomføre uten at bestemmelsen blir unødig omfangsrik. Dessuten vil det alltid være en fare for at momenter er utelatt, selv om de i enkelte saker kan være relevante. Utvalget vil også fremheve at de nærmere vilkårene for de ulike adopsjonstypene inneholder momenter som er spesifikke på hvert sitt område, og slik sett på sitt felt fastsetter sentrale momenter for vurderingen av barnets beste.

*Del IV*  
*Generelle vilkår for adopsjon*  
*og forhåndssamtykke*



## Kapittel 6

# Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke

### 6.1 Sammendrag

---

Adopsjonslovutvalget foreslår at de innholdsmessige (materielle) vilkårene som gjelder for alle adopsjonstyper samles i et eget kapittel i adopsjonsloven om generelle vilkår. Flere av vilkårene som utvalget foreslår fremgår allerede av adopsjonsloven kapittel 1 «Vilkår for adopsjon mv.». Utvalget bygger i stor grad videre på gjeldende regler, men har funnet det nødvendig å omorganisere noen av bestemmelsene, endre innholdet i noen, og også foreslå helt nye bestemmelser. Flere bestemmelser i lovens kapittel 1, se §§ 1 første og tredje ledd, 3a, 6 tredje ledd, 9 og 10, er av mer prosessuell karakter, og omtales derfor i kapitlene 18, 19 og 20 om henholdsvis adopsjonsmyndighetene og saksbehandlingsreglene. Andre bestemmelser gjelder særlige adopsjonssituasjoner og er dermed ikke av generell karakter, se adl. §§ 1 annet ledd, 3 annet ledd, 5b og 8. De blir tatt opp andre steder i utredningen.

Adopsjonslovutvalget foreslår å innføre tre nye bestemmelser om generelle vilkår som ikke har sin motpart i eksisterende lovgivning. Utvalget foreslår en generell lovbestemmelse som oppstiller grunnleggende krav til adopsjonssøkerne, en bestemmelse om ensliges adgang til å adoptere, og en bestemmelse som knesetter et forbud mot vederlag for samtykke til adopsjon.

### 6.2 Rekkevidden av de generelle vilkårene

---

#### 6.2.1 Innledning

Flere av de alminnelige vilkårene i nåværende kapittel 1 i adopsjonsloven, oppstilles som krav for innvilgelse av adopsjon. Det fremgår ikke av lovens ordlyd om vilkårene også gjelder ved søknad om forhåndssamtykke. I høringsrunden til Prop. 171 L (2012–2013) *Endringer i adopsjonsloven mv.* foreslo Bufdir at det bør fremgå uttrykkelig av ordlyden i adl. § 2 at kravene også gjelder ved søknad om forhåndssamtykke. Departemen-

tet henviste videre til Adopsjonslovutvalgets arbeid. Samme problemstilling er aktuell for flere av de andre generelle vilkårene i adopsjonsloven kapittel 1. Samtidig vil flere av bestemmelsene i kapittel 1 om generelle vilkår være uaktuelle for en del adopsjonstyper, se f.eks. adl. §§ 6 og 7 (ved forhåndssamtykke vil ikke norske myndigheter ha den direkte kontakten med barnet og de opprinnelige foreldrene og vil derfor ikke innhente samtykke, samtale med barnet m.v.). Utvalget diskuterer derfor først rekkevidden til de generelle vilkårene.

#### 6.2.2 Gjeldende rett

Ut fra ordlyden virker det som om de materielle vilkårene i adopsjonsloven kapittel 1 bare gjelder i saker hvor norske myndigheter skal gi adopsjon, altså nasjonale adopsjoner. Kapittel 1 bruker ingen steder ordet «forhåndssamtykke», mens «adopsjonsbevilling» og «bevilling» er nevnt i både adl. §§ 1, 2 og 3. I tillegg er to situasjoner som normalt kun oppstår ved nasjonal adopsjon spesielt regulert i kapitlet, se. adl. §§ 3 annet ledd (adopsjon av egenfødte barn) og § 5b (stebarnsadopsjon). Adopsjonsloven § 6 tredje ledd slår fast at kommunen skal bistå bevillingsmyndigheten i å opplyse saken. En leser av lovteksten vil derfor kunne få inntrykk av at de materielle vilkårene i adopsjonsloven kapittel 1 bare gjelder ved adopsjonsbevilling og dermed bare ved nasjonale adopsjoner. Hverken forarbeidene til 1986-loven eller forarbeidene ved senere lovendringer kommenterer rekkevidden til de materielle vilkårene.

De materielle vilkårene i adopsjonsloven kapittel 1 kan deles i to grupper. Den ene gruppen består av bestemmelser som stiller krav til forhold på søkerens side slik som adl. § 3 (krav til søker alder m.v.), § 4 (krav til søker uten rettslig handleevne) og § 5 (krav til søkers samlivssituasjon). Den andre gruppen bestemmelser er regler som oppstiller krav til forhold på barnets og de opprinnelige foreldrenes side, se adl. § 6 (barns uttale-

og samtykkerett) og § 7 (samtykke fra barnets foreldre). Adopsjonsloven § 2 står i en særstilling. Bestemmelsen regulerer grunnvilkåret for adopsjon – hensynet til barnets beste – som de øvrige vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke er forankret i. Adopsjonsloven § 2 er således en bestemmelse som stiller krav både til forhold på adopsjonssøkerens og adoptivbarnets side.

Forhold på adopsjonssøkerens side vurderes alltid av norske myndigheter, både ved adopsjon og forhåndssamtykke. I rundskriv Q-0972 er både adl. § 2 om krav om oppfostring og barnets beste, § 3 om den nedre aldersgrensen for å adoptere og § 5 om krav om ekteskap og samboerskap stilt opp som krav for forhåndssamtykke til adopsjon av barn bosatt i utlandet. Adopsjonsloven § 4 (søkere uten rettslig handleevne) er ikke omtalt i rundskrivet, men i den grad problemstillingen er praktisk ved internasjonal adopsjon må den gjelde på lik linje med adl. § 3. Både forvaltningspraksis og juridisk teori antar at vilkårene gjelder ved forhåndssamtykke til adopsjon av barn bosatt i utlandet (Hognestad og Steenberg (2000) s. 136–137, 165 og 167–168).

Den siden av adl. § 2 som omhandler barnets forhold, og §§ 6 og 7 om barnets og de opprinnelige foreldrenes informasjon-, uttale- og samtykkerett, regulerer forhold på adopsjonssøkerens og adoptivbarnets side og er relevante både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. De blir imidlertid ikke alltid vurdert av norske myndigheter i forbindelse med søknad om forhåndssamtykke. Ved internasjonal adopsjon vurderer opprinnelsesstatens adopsjonsmyndigheter forholdene på barnets og de opprinnelige foreldrenes side, jf. Haagkonvensjonen artikkel 4.

### **6.2.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag**

Adopsjonslovutvalget foreslår at de materielle, generelle vilkårene for adopsjon samles i et eget kapittel i loven. Videre foreslår utvalget å synliggjøre rekkevidden ved å bruke uttrykkene «adopsjon» og «forhåndssamtykke». Både de materielle vilkårene i nåværende adopsjonslov kapittel 1, og andre vilkår som Adopsjonslovutvalget mener skal gjelde ved alle adopsjoner, fremgår av lovutkastet til kapittel 2 om generelle vilkår for adopsjon. En slik tilnærming gir en ryddig og god struktur i regelverket og gjør loven lettere tilgjengelig for adopsjonssøkere. Utvalget mener også at barnets beste fremdeles bør være et selvstendig vilkår som gjelder for alle adopsjoner. Å fremheve hensynet til barnet som grunnleggende har en

signaleffekt og gir adopsjonsmyndighetene en påminner når de skal ta enkeltavgjørelser.

Adopsjonslovutvalget mener at det hverken 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 (se foran om omtalen av rundskriv Q-0972).

Adopsjonsloven §§ 6 og 7, samt den siden av adl. § 2 som gjelder det konkrete barnet i den enkelte adopsjonssak, skiller seg fra de øvrige vilkårene i kapittelet. Dette vil også gjelde utvalgets forslag om et forbud mot vederlag og annen motytelse, se nedenfor i kapittel 6.7. Etter Haagkonvensjonen skal ikke norske myndigheter vurdere forhold som opprinnelsesstaten har ansvar for å ta stilling til, jf. artikkel 4. Adopsjonslovutvalget mener likevel at bestemmelsene hører hjemme i samme kapittel som de andre generelle vilkår for adopsjon. De foreslåtte bestemmelsene gjelder på tvers av flere adopsjonstyper og skal vurderes ved alle søknader om innvilgelse av nasjonal adopsjon. Selv om norske adopsjonsmyndigheter normalt ikke vurderer vilkårene ved søknad om forhåndssamtykke for internasjonal adopsjon, er det generelle vilkår som må være oppfylt ved alle adopsjoner. Hvilke vilkår som skal regnes som generelle vilkår for adopsjon, er et annet spørsmål enn hvilke vilkår som må være til stede for at norske myndigheter skal gi forhåndssamtykke. Også Haagkonvensjonen bygger på et system med slik oppgavefordeling mellom statene.

## **6.3 Oppfostring og barnets beste**

### **6.3.1 Gjeldende rett**

#### *6.3.1.1 Innledning*

For at myndighetene skal innvilge en søknad om adopsjon må adopsjonen antas å ville bli til barnets beste eller – som det inntil nylig ble formulert – til «gagn for barnet». Ved endringen la departementet til grunn at omformuleringen ikke ville innebære noen realitetsendring, jf. Prop. 171 L (2012–2013) s. 22. 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 adopsjon. Nåværende adl. § 2 lyder:

«Adopsjonsbevilling må bare gis når det kan antas at adopsjonen vil bli til barnets beste. Det kreves videre at den som søker om å adoptere, enten ønsker å oppfostre barnet eller har opp-

fostret det, eller at det foreligger annen særlig grunn til adopsjonen.»

Bestemmelsen svarer innholdsmessig til § 8 i 1917-loven, som også inneholdt tre alternative vilkår.

### 6.3.1.2 Barnets beste

Kravet om at adopsjonen må antas å bli til det beste for barnet «angir grunnvilkåret om formålet med adopsjon», jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 24. Samtlige vilkår i adopsjonsloven har sin forankring i hensynet til barnets beste, og også de materielle vilkår som bare fremgår av rundskriv eller forvaltningspraksis er en presisering av hensynet til barnets beste. Selv om kravet oppstilles som et vilkår for innvilgelse av adopsjon, gjelder det også ved forhåndssamtykke til adopsjon av barn bosatt i utlandet etter adl. § 16e første ledd. Denne generelle rekkevidden av prinsippet er lagt til grunn i forvaltningspraksis, rundskriv og teori, jf. rundskriv Q-0972 og Hognestad og Steenberg (2000) s. 137.

«Hensynet til barnets beste» er et velkjent begrep som brukes både ved nasjonal og internasjonal regulering av forhold som gjelder barn. Hensynet er nå også grunnlovsfestet, jf. Grunnloven § 102 annet ledd. Til tross for at «hensynet til barnets beste» er benyttet i en rekke nasjonale regler og internasjonale instrumenter, kan det være vanskelig å få et godt grep om hva som ligger i begrepet. Årsaken kan dels ligge i dets utbredelse fordi hensynet til barnets beste til en viss grad må gis innhold avhengig av hvilke rettigheter som reguleres i den aktuelle loven hvor begrepet brukes.

For å fastslå hva som ligger i «barnets beste» i adopsjonsloven, kan det være nyttig å se på annen lovgivning som bruker begrepet. I saker om foreldreansvar, om hvor barnet skal bo fast og om samvær, skal saksbehandlingen og avgjørelsen «først og fremst rette seg etter det som er best for barnet», jf. bl. § 48 første ledd. Ifølge bvl. § 4-1 skal det ved anvendelsen av bestemmelsene i lovens kapittel 4 om særlige tiltak «legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet». Mens hensynet til barnet står sentralt etter de nevnte reglene i barneloven og barnevernloven, er adopsjonsloven særpreget ved at adopsjonsmyndighetene *utelukkende* skal ha barnets interesser for øye. Dersom adopsjonsloven inneholdt formuleringer tilsvarende de vi finner i barneloven og barnevernloven, ville adopsjonsmyndighetene hatt en mulighet, om enn begrenset, til

prioritere de voksnes interesser, f.eks. barnets opprinnelige foreldre eller adopsjonssøkerne. Ved adopsjon skal barnets beste har forrang fremfor kolliderende hensyn. Myndighetene tar ikke hensyn til adopsjonssøkernes ønske eller «behov» for et barn i adopsjonsavgjørelsen (Hognestad og Steenberg (2000) s. 138). Barnets beste har fått en mer fremskutt plass i adopsjonsloven enn i annen lovgivning fordi siktemålet med adopsjon 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, jf. bl.a. NOU 1976:55 *Adopsjon og adopsjonsformidling* s. 7–8.

Det er likevel viktig å understreke at i helhetsvurderingen av hva som er til barnets beste kan både adopsjonssøkernes sterke motivasjon, negative virkninger av bruddet mellom barnet og de opprinnelige foreldrene som følge av adopsjon, og de opprinnelige forelders motvilje mot adopsjon, være *momenter* i vurderingen av hva som er til barnets beste (Hognestad og Steenberg (2000) s. 138). Dette omtales nærmere i kapittel 8 og 10 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 f.eks. FNs barnekonvensjon artikkel 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 fremgår av departementets rundskriv Q-1045 og Q-0972. Hva som er til barnets beste må avgjøres i hvert enkelt tilfelle ut fra det konkrete barnets forhold og situasjon. Ved forhåndssamtykke kjenner adopsjonsmyndighetene normalt ikke til barnet på forhånd, og kriteriene for hva som er barnets beste i disse sakene er mindre konkrete. De knyttes til egenskaper og forhold hos adopsjonssøkerne som en generelt kan anta vil gi et adoptivbarn gode oppvekstforhold. Kriteriene som regelverket og praksis stiller til adopsjonssøkernes egenskaper og forhold er dermed forankret i hva myndighetene generelt antar vil være til det beste for barn. Ved nasjonal adopsjon kjenner adopsjonsmyndighetene barnet, og har gjerne anledning til å utrede barnet og snakke med både barnet selv og eventuelle nærstående. Vurderingen av barnets beste preges da mer av å være knyttet opp til det konkrete barnet, og hvorvidt adopsjonssøkerne «matcher» barnet. Et annet forhold ved nasjonal adopsjon er at barnet normalt bør sammen med adop-

sjonssøkerne allerede. Det foreligger dermed færre usikkerhetsmomenter ved slike avgjørelser enn dersom adopsjonen gjelder ukjent barn fra utlandet, se kapittel 23.7.1 om bevis- og progosekravet i adopsjonssaker hvor prinsippets fremtidsperspektiv behandles.

#### 6.3.1.3 Ønsker å oppfostre eller har oppfostret

I tillegg til at adopsjonen må 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 at et eksisterende familieforhold blir formalisert. «Oppfostring» i adopsjonslovens forstand krever i alle fall at to momenter må være til stede. For det *første* innebærer det at barnet skal bo eller har bodd sammen med adopsjonssøker. For det *andre* at adopsjonssøker skal ha eller har hatt det faktiske ansvaret både for barnets personlige og økonomiske forhold, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 158. Kravet om oppfostringsønske eller forutgående oppfostring tyder også på at det er relasjoner som går på tvers av generasjoner, altså at aldersforskjellen er så stor at søker kunne vært barnets opprinnelige foreldre.

Vilkåret om oppfostring stenger likevel ikke for at voksne kan adopteres. For at voksne skal kunne adopteres er det alternative vilkåret om oppfostringsønske ikke aktuelt. Normalt må det ha funnet sted forutgående oppfostring før vedkommende ble myndig. En innvilgelse av en adopsjonssøknad som gjelder en voksen vil avhenge av hvor lenge oppfostringen foregikk, dvs. når den startet. Se mer om adopsjon av voksne personer i kapittel 12.

#### 6.3.1.4 Annen særlig grunn

Dersom den som skal adopteres hverken har blitt oppfostret eller skal oppfostres av adopsjonssøkeren, kan myndighetene likevel innvilge søknad om adopsjon dersom det foreligger «annen særlig grunn». Forarbeidene til adopsjonsloven 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) påpeker at formuleringen «kan eventuelt» i

proposisjonen tyder på at status som stebarn ikke er tilstrekkelig for adopsjon etter alternativet «annen særlig grunn», men antar at et langvarig og etablert faktisk familieforhold kan være en sterk grunn for senere adopsjon selv der forholdet ble etablert etter at barnet var voksent, se s.159.

Det kan vanskelig tenkes å være til barnets beste å bli adoptert av en adopsjonssøker som hverken har oppfostret barnet, eller har et ønske om å oppfostre det. Alternativet «annen særlig grunn» har derfor blitt tolket strengt i forvaltningspraksis og brukes sjelden ved adopsjon av mindreårige. Det kan selvsagt tenkes enkelttilfeller hvor kontakten mellom barn og voksne har lagt grunnlag for en sterk familierelasjon uten at det har foregått oppfostring, men dersom adopsjonssøkerne ønsker å adoptere barnet, må det i de aller fleste tilfeller kreves at de ønsker å oppfostre barnet etter adopsjonen.

Dersom barnet har nådd myndighetsalder, gjør andre hensyn seg gjeldende ved adopsjonsavgjørelsen. Adopsjon av voksne personer kan gjøres etter alternativene «har oppfostret» eller «annen særlig grunn», og her vil sistnevnte oftere gjøre seg gjeldende enn ved ordinær adopsjon av barn. Det er gjerne stebarn og tidligere fosterbarn som blir adoptert i voksen alder, men det kan altså også være aktuelt der familielignende bånd først blir etablert etter at den som skal adopteres er blitt myndig. Videre kan alternativet være aktuelt dersom adopsjonssøkeren startet oppfostringen av adoptivbarnet like før det ble myndig. Adopsjonsmyndighetene har i praksis lagt til grunn at den forutgående oppfostringen må ha vart en viss tid for at vilkåret skal være oppfylt. Det kan da tenkes situasjoner hvor adopsjonssøker og den som skal adopteres har etablert et foreldre-barn-forhold kort tid før barnet ble myndig, og at det etter en konkret vurdering bør innvilges adopsjon selv om oppfostringstiden er for kort til at lovens vilkår er oppfylt. Adgangen til adopsjon av myndige personer er imidlertid snever, særlig der det ikke kan vises til noe oppfostringsforhold før den som skal adopteres ble myndig. For nærmere diskusjon av adopsjon av voksne, se kapittel 12.

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 fremgår av kapittel 5 om adopsjonslovens formålsbestemmelse, er det primære formålet med adopsjon å etablere eller formalisere foreldre-barn-forhold. Om «annen særlig grunn» påpeker juridisk teori at dersom det egentlige formålet med adopsjonssøknaden er å omgå bestem-



melser i annen lovgivning, bør søknaden avslås. Dersom hovedsiktemålet med søknaden f.eks. er å sikre en bestemt arve- eller odelsrekkefølge, gi rett til adopsjonssøkers etternavn eller påvirke overtakelse av næringsvirksomhet, bør søknaden avslås, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 159.

### 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 6 § 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.» Her knyttes altså alternativet «særskild anledning till adoptionen» opp til forholdet mellom søkeren og barnet.

SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* foreslår å innføre en ny innledende bestemmelse som slår fast at barnets beste skal være avgjørende ved alle beslutninger som gjelder adopsjon av barn under 18 år. Videre skal lovteksten etter forslaget inneholde hensyn som særlig skal vektlegges ved vurderingen av hva som er til barnets beste (utkast til § 2):

«Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska särskilt beaktas

- viljan och förmågan hos barnets föräldrar att ge barnet omvårdnad, trygghet och en god fostran,
- den personliga relationen i övrigt mellan barnet och föräldrarna och
- förutsättningarna för sökanden att ge barnet ett varaktigt och stabilt föräldra-barnförhållande.

Även när barnets samtycke inte krävs, ska hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.»

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:

«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 fremgår det av 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 oppfostran.»

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 vurderinger og 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 fremgå av egne bestemmelser og som en del av lovens kapittel 2 om generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke. Utvalget har vurdert om lovutkastet også skal romme en nærmere spesifisering av hensyn som adopsjonsmyndighetene særlig skal vektlegge ved vurderingen av hva som er til barnets beste, men har kommet frem til at dagens kortfattede lovtekst uten eksemplifisering bør videreføres. Fordelen med en eksemplifisering etter mønster av den finske adopsjonsloven og det svenske forslaget vil være at rettsanvenderen får mer veiledning i hvilke momenter som skal inngå i vurderingen. I tillegg kan det være en egenverdi å presentere i lovteksten hva som er de spesifikke hensynene på barnets hånd i adopsjonssaker. På den annen side vil de eksemplene som inngår i en eventuell lovtekst ofte være overlappende med andre vilkår for adopsjon, slik som oppfostrings-tid, adopsjonssøkernes egnethet og barnets eget syn. Dessuten er vurderingen av barnets beste så konkret at alle mulige hensyn ikke kan inngå i lovteksten. Dermed kan det være en fare for at ikke-lovfaste momenter anses som sekundære.

### 6.3.3.2 Strukturelle forslag

Adopsjonslovutvalget ønsker å splitte opp «barnets beste» og kravet om oppfostring i to separate bestemmelser, jf. utkastet til §§ 3 og 4. På denne måten vil lovtaksten tydeliggjøre at vilkårene er vesensforskjellige. Utvalget mener også at det har en egenverdi at hensynet til barnets beste kan knyttes til én konkret lovbestemmelse.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om bestemmelsen om forutgående oppfostring eller oppfostringsønske bør flyttes frem foran bestemmelsen om hensyn til barnets beste. Dette ville gjort regelverket mer anvendelig fordi barnets bestevurderingen kan være omfattende, mens vurderingen om oppfostring normalt vil være lettere å konstatere. Utvalget er kommet 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 (se også NOU 2009: 21 s. 225).

### 6.3.3.3 «Annen særlig grunn»

Adopsjonslovutvalget har vurdert 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).

De få høringsinstansene som uttalte seg om «annen særlig grunn» uttalte seg i hovedsak om anvendelsen av vilkåret. Unntaket er Bufetat region Midt-Norge som uttrykkelig nevnte at det alternative vilkåret er en viktig sikkerhetsventil og at det derfor må være en reell mulighet til å anvende alternativet i helt konkrete tilfeller. Som flere av de andre høringsinstansene, etterlyste regionen retningslinjer for i hvilke tilfeller det kan brukes (høringsuttalelsen til Bufetat region Midt-Norge datert 29. april 2010 s. 2).

Med hensyn til den konkrete anvendelsen av det alternative vilkåret, foreslo Hove-utvalget at alternativet som hovedregel ikke bør benyttes ved fosterbarnadopsjoner (NOU 2009: 21 s. 137). Når det gjaldt stebarnadopsjon av mindreårige fremholdt Hove-utvalget at adopsjonsmyndighetene

bare bør bruke «annen særlig grunn» som en «snever sikkerhetsventil for å unngå urimelige resultater i spesielle tilfeller der det ikke foreligger tilstrekkelig oppfostring», jf. NOU 2009: 21 s. 122. Som eksempel viste Hove-utvalget tilfeller hvor barnets opprinnelige foreldre er livstruende syk og partnerne ønsker å sikre stebarnets fremtid der det ikke er alternative omsorgspersoner. Disse situasjonene avhjelpes delvis av adl. § 5b tredje og fjerde ledd, og vil avhjelpes helt dersom Adopsjonslovutvalgets forslag om en utvidelse av muligheten til adopsjon etter samlivsbrudd/skilsmiss og dødsfall når frem, se kapittel 8.4.5 om adopsjon av tidligere stebarn.

Hvilke familiekonstellasjoner som er mulig og vanlig i samfunnet er i kontinuerlig utvikling. Adopsjonslovgivningen står derfor stadig i fare for å bli utdatert eller ikke romme reguleringer av konkrete situasjoner som oppstår og som en ikke har maktet å forutse tidligere. En skjønnsmessig formulering som «særlig grunn» vil både gjøre regelverket fleksibelt med tanke på fremtidig utvikling i synet på adopsjon og fungere som en sikkerhetsventil for atypiske saker.

Adopsjonslovutvalget 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 § 16. 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 hverken 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 fremstår derfor «annen særlig grunn» som en unødvendig sikkerhetsventil som er med på å skape forvirring rundt adopsjoners formål.

## 6.4 Krav til adopsjonssøkerne

### 6.4.1 Innledning

De generelle kravene som stilles til adopsjonssøkere tolkes til dels inn i kravet i adl. § 2 om at adopsjonen må antas å bli til barnets beste og dels fremgår de direkte av bestemmelser i adopsjonsloven. De ulike kravene som knyttes mer konkret opp mot ulike typer adopsjon, fremgår av forskrifter og retningslinjer. Dette kapittelet behandler de

generelle kravene som fremgår direkte av adopsjonsloven. I tillegg til å vurdere de eksisterende alminnelige materielle vilkår for adopsjon i adl. §§ 3, 4 og 5, har Adopsjonslovutvalget vurdert om adopsjonsloven bør inneholde flere generelle krav til adopsjonssøkere.

#### 6.4.2 Gjeldende rett

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.»

Kravet om en nedre aldersgrense på 25 år er en videreføring fra 1917-loven § 1. Muligheten til å gjøre unntak fra 25-årskravet kom inn i nåværende adopsjonslov som en følge av en anerkjennelse av at det i visse tilfeller kan være behov for, og i barnets interesse, med en adopsjon selv om adopsjonssøkeren er yngre enn 25 år. Også de øvrige nordiske land gjorde en oppmykning av aldersgrensen i samme periode (se Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 7). Ordlyden tilsier imidlertid at det skal mye til før søkere kan gis adopsjon eller forhåndssamtykke før de er fylt 25 år, og unntaksregelen bør følgelig praktiseres snevert.

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

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

Bestemmelsen tilsvarende § 2 i 1917-loven og har tidligere rettet seg mot umyndiggjorte personer. Som en konsekvens av at den nye vergemålsloven ikke videreførte begrepet «umyndiggjort», ble adl. § 4 endret til å gjelde personer «som er fratatt rettslig handleevne». Endringen trådte i kraft 1. juli 2013. I høringsbrevet foreslo Justis- og beredskapsdepartementet at bestemmelsen skulle få anvendelse i alle tilfeller der personen helt eller delvis er fratatt rettslig handleevne. Under høringsen ga Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet uttrykk for at det ikke bør stilles krav om samtykke fra vergen dersom adopsjonssøkeren utelukkende er fratatt rettslig handleevne i økonomiske spørsmål. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viste til at «adopsjon

er et personlig forhold der hensynet til individets selvbestemmelse og integritet må veie tungt». Justis- og beredskapsdepartementet sluttet seg til dette synspunktet, og adl. § 4 stiller kun krav om samtykke fra vergen i tilfeller hvor søkeren er fratatt rettslig handleevne på det personlige området (Prop. 46 L (2012–2013) s. 32).

Etter § 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.»

Også adopsjonsloven av 1917 hadde i § 4 et forbud mot at andre enn ektefeller kunne adoptere sammen. Nåværende § 5 ble endret til også å gjelde samboere ved lovendring 25. april 2014. For at samboere skal kunne adoptere sammen på lik linje som ektefeller, må de bo sammen i et stabilt og ekteskapslignende forhold, jf. adl. § 5a.

Unntakene i adl. § 5 er sjelden aktuelle. Dersom adopsjonssøkers ektefelle eller samboer f.eks. er sinnslidende, skal det mye til for at adopsjon kan antas å bli til barnets beste, jf. adl. § 2. Dersom en ektefelle eller samboer skal kunne adoptere alene fordi den andre er sinnslidende, psykisk utviklingshemmet eller forsvunnet, må nok adopsjonssøkeren allerede ha et nært forhold til barnet som søkes adoptert for at adopsjon skal kunne bli aktuelt. Situasjonen kan være at barnet har bodd hos ektefellene/samboerne i lang tid som fosterbarn. At bare den ene av ektefellene/samboerne adopterer barnet alene dersom den andre i mellomtiden har utviklet en sinnslidelse, vil i de konkrete tilfeller kunne være i barnets interesse.

Hvor langt unntaksgrunnene rekker, er vanskelig å lese ut fra selve bestemmelsen da den ikke setter en terskel for alvorlighetsgraden av sinnslidelsen eller den psykiske utviklingshemmingen. Forarbeidene til adopsjonsloven tar ikke opp begrunnelsen for unntakene, men antakelig er motiveringen at adopsjonen skal være til barnets beste. Videre verner unntakene personer som på grunn av sin sinnslidelse eller psykisk utviklingshemming ikke forstår rekkevidden av en adopsjon og dens rettsvirkninger.

Adopsjonsloven inneholder ikke forbud mot at enslige kan adoptere, og dette var også gjeldende rett etter 1917-loven. Søknad om enslig adopsjon blir vurdert ut fra om de generelle vilkårene i adl. § 2 er til stede. Ved internasjonal adopsjon gir adl. § 16e siste ledd nå hjemmel til at departementet i forskrift kan stille særlige krav til enslige søkere, men dette er foreløpig ikke gjort. Det fremgår av rundskriv Q-1045 s. 4 at myndighetene har ført en restriktiv praksis for ensliges mulighet til å adoptere fra utlandet ut fra den oppfatning at det gir barnet større trygghet å ha to foreldre. Departementet fremholder i rundskrivet at «adopsjonsbevilgning 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.» Ut fra sammenhengen må det antas at standpunktet også gjelder ved nasjonale adopsjoner. Ved internasjonale adopsjoner åpner departementet for at enslige adopsjonssøkere kan få forhåndssamtykke dersom de har «ressurser ut over det vanlige» og har «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», jf. rundskriv Q-0972 s. 5.

Ensliges mulighet til å adoptere er etter dette snevrere enn for par, og departementets begrunnelse er at det er tryggere for et barn å ha to foreldre enn en fordi risikoen for at barnet blir stående uten omsorgspersoner da er mindre.

#### 6.4.3 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 stiller direkte krav til adopsjonssøkerne tilsvarende de som stilles i norsk rett, men artikkel 5 slår fast at adopsjon bare kan skje dersom mottakerstaten har funnet at adopsjonssøkerne oppfyller vilkårene for adopsjon og er egnet til å adoptere, samt at søkerne har mottatt den nødvendige rådgivningen:

«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 tillatelse til å flytte til og bo fast i mottakerstaten.»

Selv om Haagkonvensjonen bare gjelder ved adopsjon av barn bosatt i utlandet, kan den gi en pekepinn på hva som kreves for at en nasjonal adopsjon skal være til barnets beste.

#### 6.4.4 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 gitte vilkår.

Finsk rett skiller seg mest ut ved reguleringen av alderskravet. Den finske adopsjonsloven setter både en nedre og øvre aldersgrense for alle adopsjonssøkere, jf. finsk adopsjonslov § 6. 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. I tillegg regulerer finsk adopsjonslov den laveste og høyeste aldersforskjellen som det kan være mellom adopsjonssøker og adoptivbarn. Lovens § 7 fastsetter at dersom den som skal adopteres er mindreårig, skal aldersforskjellen mellom barnet og adopsjonssøkeren minst være 18 år og høyst 45 år. Bestemmelsen gir en uttømmende liste over unntak fra regelen.

Alle de nordiske adopsjonslovgivninger krever at personer som er gift (og samboere for 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 ektefelles/samboerens funksjonsevne til å forstå hva adopsjon innebærer.

Dansk lov om adopsjon § 5 første ledd fastsetter:

«Den, som er gift, kan bortset fra de i § 5 a, stk. 2, nævnte tilfælde kun adoptere sammen med sin ægtefælle, medmindre denne er forsvundet eller på grund af sindssygdом, åndssvaghed eller lignende tilstand er ude af stand til at handle fornuftmæssigt.»

Finsk lov adopsjon § 8 tredje ledd fastsetter:

«En make får dessutom adoptera ensam, om den andra maken på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan uttrycka sin vilja på ett giltigt sätt eller om den andra maken vistas på okänd ort.»

En lignende formulering står i den islandske adopsjonsloven som gjør unntak fra kravet om at ektefeller eller samboere må adoptere sammen, dersom den ene ikke forstår hva adopsjon er, se islandske adopsjonslov artikkel 3 tredje ledd.

Samtlige av de nordiske adopsjonslovgivninger åpner i tillegg for å gjøre unntak fra kravet om ekteskap (og samboerskap) dersom den som skal adopteres er søkerens stebarn. Svensk og finsk rett åpner også for å gjøre unntak fra kravet om ekteskap dersom adopsjonen gjelder søkerens eget barn. Det følger av den svenske föräldrabalken kapittel 4 § 3:

«Makar får inte adoptera annat än gemensamt. Den ena maken får dock ensam anta adoptivbarn, om den andre vistas på okänd ort eller lider av en allvarlig psykisk störning. Den ena maken får också annars med den andres samtycke adoptera dennes barn eller adoptivbarn eller eget barn. *Lag (1991:1546).*»

Den finske adopsjonsloven slår fast i § 8 annet ledd:

«En make får dock ensam adoptera sin makes barn eller sitt eget barn som tidigare lämnats för adoption.»

Bestemmelsen åpner altså for at søkere kan adoptere alene ved stebarnsadoptasjon og ved tilbakeadoptasjon av tidligere bortadopterte barn.

#### 6.4.5 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

##### 6.4.5.1 Adopsjonsloven § 3 første ledd og § 4

Regelen om 25 års nedre aldersgrense har fulgt med adopsjonslovgivningen siden 1917-loven.

Selv i 1917 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. Begrunnelsen kan både søkes i hensynet til søkerne og til adoptivbarnet. Adopsjon er en vidtrekkende beslutning som krever særskilt modenhet. Samtidig er 25 år en høy aldersgrense. Mange lovbestemmelser som setter opp høyere aldersgrense enn myndighetsalder bruker 20 år (se f.eks. 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). Etter Adopsjonslovutvalgets oppfatning bør den nedre aldersgrensen fremdeles være 25 år, begrunnet både ut fra hensynet til søkerne og adoptivbarnet. Som i dag bør lovteksten inneholde et unntak som fortsatt bør praktiseres strengt. Unntak vil særlig være aktuelt der hvor barnet har vært i søkerens omsorg i lenger tid. For å synliggjøre den generelle rekkevidden til alderskravet foreslår utvalget at lovteksten både omtaler søknad om innvilgelse av adopsjon og forhåndssamtykke.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om personer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området fortsatt bør ha mulighet til å adoptere. Adopsjon vil sjelden være til barnets beste dersom søkeren er uten rettslig handleevne på det personlige området (se også NOU 2009: 21 s. 79 hvor Hove-utvalget var av samme oppfatning med hensyn til «umyndiggjort» som var ordlyden i adl. § 4 frem til ny vergemålslov). Likevel har utvalget kommet til at det fortsatt bør være en snever adgang for adopsjon også i slike tilfeller fordi den emosjonelle relasjonen mellom barnet og søker kan tilsa adopsjon. Barnet kan være oppfostret av to personer, men hvor den ene etter en tid mister sin rettslige handleevne, f.eks. på grunn av ulykke eller sykdom. Dersom barnet likevel har et sterkt følelsesmessig bånd til begge og ønsker å bli adoptert av begge omsorgspersonene, bør det være åpning for det. Utvalget foreslår derfor 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 bør få adoptere barn. I tillegg foreslår utvalget å videreføre kravet om at søkerens verge må samtykke til adopsjonen. Utvalget understreker at denne regelen sjelden vil være

aktuell og at praksis derfor fortsatt må være meget restriktiv.

Adopsjonslovutvalget foreslår en bestemmelse som slår sammen nåværende adl. §§ 3 og 4, samtidig som det utformes en egen bestemmelse tilsvarende nåværende § 3 annet ledd, se nærmere kapittel 11 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.

#### 6.4.5.2 *Krav til at ektefeller/samboere må adoptere sammen*

Adopsjonsloven § 5 er nylig endret til også å gjelde samboere, og ut fra mandatet skal ikke Adopsjonslovutvalget foreta en revurdering av de nylig innførte lovbestemmelsene. 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 forelderrolle overfor et barn. Selv om familiemønstrene er i endring, bør det fremdeles bare være søkere som utgjør et par som kan adoptere sammen, se mer kapittel 5.5 om adopsjonsinstituttet i dag.

Ut over unntakene i av adl. § 5, gjør nåværende adopsjonslov unntak fra kravet om at ektefeller skal adoptere sammen dersom adopsjonen gjelder stebarn, jf. adl. § 5b. I kapittel 8 om vilkår for adopsjon av stebarn og kapittel 11 om vilkår for adopsjon av eget barn eller adoptivbarn, foreslår Adopsjonslovutvalget å innføre flere unntak fra kravet om at ektefeller og samboere må adoptere sammen. Disse blir nærmere behandlet i de nevnte kapitler, men nevnes også her fordi utvalget foreslår at unntakene fra kravet om ekteskap eller samboerskap bør fremgå direkte av bestemmelsen. Unntakene gjelder adopsjon av nåværende eller tidligere stebarn, og adopsjon av eget barn (inkludert tidligere adoptivbarn).

Adopsjonslovutvalget 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 således uttømmende. Utvalget påpeker at adopsjonsmyndighetene bør praktisere unntakene snevert.

Adopsjonslovutvalget mener at ordlyden i nåværende § 5 bør moderniseres og unntaksgrun-

nene spesifiseres bedre. Unntaksgrunnene her bør så langt det er mulig samsvare med unntaksgrunnene i forslaget § 9 om unntak fra foreldresamtykke. For en gjennomgang av utvalgets syn og begrunnelse vises det til punkt 6.6.3.2 nedenfor om uttalelse og samtykke fra barnets foreldre.

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. Ved utformingen av bestemmelsen ønsker utvalget på en så god måte som mulig å gi direkte uttrykk for vurderingstemaet for om en ektefelle/samboer skal få adoptere alene. Selv om vurderingen av om det skal gjøres unntak på grunn av ektefellens eller samboerens psykiske tilstand normalt må knyttes opp til evnen vedkommende har til å forstå hva adopsjon innebærer, har Adopsjonslovutvalget likevel kommet til at vurderingstemaet ikke bør 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. En slik situasjon vil sjelden eller kanskje aldri oppstå i praksis, men må etter utvalgets syn likevel tas høyde for i lovregulering. For å synliggjøre at ikke enhver psykisk lidelse gir adopsjonsmyndighetene grunnlag for å gjøre unntak fra kravet om felles adopsjon, foreslår Adopsjonslovutvalget at det bare er dersom ektefellen/samboeren har en «alvorlig» psykisk lidelse at den andre kan adoptere alene etter § 5.

#### *Særlig om registrerte partnere*

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

Forslaget var opprinnelig at registrerte partnere ikke skulle kunne stebarnsadoptere barn som var internasjonalt adopterte. I følge forarbeidene la departementet vekt på forholdet til opprinnelseslandet da adl. § 5b ble utformet (Ot.prp. nr. 71 (2000–2001) s. 5):

«Årsaken til at barn adoptert fra utlandet ble foreslått holdt utenfor muligheten til å bli adoptert av sin adoptivforelders registrerte partner, er hensynet til barnas opprinnelsesland. Ingen av de land de tre norske adopsjonsorganisasjo-

nene har formidlingstillatelse i, tillater adoptivforeldre av samme kjønn. Det er fra opprinnelseslandenes side uttrykt stor skepsis til at homofile gis anledning til å adoptere. Departementets forslag om et unntak som holder utenlandsadopterte barn utenfor muligheten til gjennom en ny adopsjon å bli adoptert av adoptivforelderens registrerte partner, tilsvarende unntaket som er gjort i dansk og islandsk lovgivning.»

Etter høringsrunden foreslo departementet at registrerte partnere skulle kunne stebarnsadoptere hverandres barn også dersom de var internasjonalt adopterte, men bare dersom opprinnelsesstaten tillot adopsjon til likekjønnede (Ot.prp. nr. 71 (2000–2001) s. 10):

«Departementet erkjenner imidlertid at holdningen til disse spørsmålene kan endre seg over tid. Begrunnelsen for å holde utenlandsadopterte barn utenfor, vil derfor i fremtiden ikke nødvendigvis gjelde for alle de land det er gitt formidlingstillatelse i. Departementet ser også at det enkelte opprinnelseslands holdning til spørsmålet om en etterfølgende stebarnsadopsjon i Norge, ikke nødvendigvis er den samme som til spørsmålet om registrerte partnere kan adoptere sammen.»

Rettstilstanden er nå en annen. Adl. § 5 åpner for at både ektefeller og samboere kan adoptere sammen. Det virker da merkelig at registrerte partnere holdes utenfor adl. § 5. Videre har det nok svært liten praktisk betydning. Registrerte partnere faller inn under samboerbegrepet i adl. § 5a og vil kunne adoptere på lik linje med ektefeller etter gjeldende regler. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor at ekteskapsloven § 95 endres slik at det er samsvar mellom den og nåværende adl. § 5, lovutkastet til § 5. Lovendringen medfører at «registrerte partnere» kan sløyfes i adl. § 5b, lovutkastets § 5. De omfattes heretter av «ektefeller».

#### 6.4.5.3 Ensliges adgang til å adoptere

Etter gjeldende rett stenger ikke adopsjonsloven for at enslige kan adoptere, men adgangen er snevrere enn for par.

Hove-utvalget mente at enslige fortsatt bør ha mulighet til å adoptere, samtidig som de erkjente 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», jf. NOU 2009: 21 s. 79. Konkret foreslo Hove-utvalget at noen grunnleggende krav til enslig søker til internasjonal adopsjon hjemles i lovgivningen (NOU 2009: 21 s. 100):

«Gjeldende formuleringer i rundskrevet om at søker må ha 'spesielle ressurser' i forhold til barn bør etter utvalgets syn erstattes med mer spesifikke krav om erfaring med egne barn, eller eventuelt utdanning eller arbeid rettet mot barn. Langvarig frivillighetsarbeid bør kunne likestilles med arbeid. Det vil si at alminnelig erfaring med barn gjennom kontakt med nieser, nevøer, venners og naboers barn ikke er tilstrekkelig idet dette er alminnelig forutsetning som de aller fleste søkere vil oppfylle.

Det skal fortsatt kreves at enslig søker er mer kvalifisert enn ektefeller for å få godkjenning til adopsjon. Det kan her anføres at også enslige søkere kan ha relasjoner til noen i sitt nettverk, familie eller venner, som kan stille opp i så stor grad at denne eller disse må vurderes som en spesielt nær omsorgsperson for adoptivbarnet – en person som kan utfylle og støtte på linje med en ektefelle. Adopsjonsutvalget holder imidlertid fast ved at den søker som reelt er enslig må påregnes i det alt vesentlige å være alene om omsorgen. Adopsjonsutvalget legger derfor til grunn at det må kreves noe ekstra for godkjenning av enslig søker idet denne alene skal kunne sikre at adopsjon av det ukjente barnet vil kunne bli til beste for barnet.»

Hove-utvalget foreslo også å lovfeste et krav om at enslige i praksis skal bo alene for å kunne adoptere alene.

Hove-utvalgets synspunkter resulterte ikke i en lovbestemmelse med konkrete krav, men en tilføyelse i adl. § 16e fjerde ledd som gir hjemmel for departementet til å stille særlige krav til enslige søkere til internasjonal adopsjon i forskrift.

De høringsinstansene som uttalte seg, kommenterte ulike sider av Hove-utvalgets forslag om en lovfesting av konkrete krav til enslige som ønsker å adoptere internasjonalt. Bufdir støttet forslaget. Verdens Barn uttalte seg positivt til ensliges adgang til å adoptere internasjonalt og Helse- og sosialdepartementet var positiv til at det stilles tydelige krav til enslige som søker om å adoptere internasjonalt. Enestående Adoptanters Forening støttet forslaget om at enslige reelt sett må være enslige for å søke om adopsjon, men var uenig i de spesielle kravene som ble foreslått (høringsuttalelsen

til Enestående Adoptanters Forening, udatert s. 1):

«Vi mener det er urimelig å kreve at alle enslige som ønsker å adoptere barn enten skal ha erfaring med egne barn og/eller barnefaglig utdanning eller arbeidserfaring med barn. EAF mener at man ved automatisk å ekskludere enslige søkere som ikke har en slik kompetanse, kan 'gå slipp av' mange gode foreldre som ville kunne skapt gode og trygge hjem for barna sine.»

Også Ønskebarn hadde flere synspunkter på eventuelle krav til enslige adopsjonssøkere. Ønskebarn var bekymret for at en formalisering av kravene ikke nødvendigvis vil skaffe barna de beste foreldre (høringsuttalelsen til Ønskebarn datert 19. mai 2010 s. 3):

«Etter vår mening vil personlig egnethet være viktigere, og vi vil påpeke at det å ha en utdanning rettet mot barn ikke nødvendigvis betyr at en fungerer godt i foreldrerollen. Det må dessuten forutsettes at foreldre først og fremst skal være foreldre, og at heller ikke adoptivforeldre i særlig grad vil kunne fungere som fagpersoner overfor egne barn. Dette tilsier at det spesielle ressurskravet som må stilles til søkerne fortsatt må vurderes i hvert enkelt tilfelle ved bruk av faglig skjønn».

Ønskebarn påpekte også at søkers nettverk ikke nødvendigvis bør være avgjørende for om enslige bør få forhåndssamtykke (samme sted):

«Når det gjelder enslige søkere skriver utvalget at søkers nettverk både må utredes, ha vist motivasjon og forståelse for barnets behov og forplikte seg til å stille opp ved behov. Siden det dreier seg om adopsjon av ukjent barn vil også de spesielle behovene være ukjente. Vi forstår ikke hvordan en ser for seg at søkers nettverk skal kunne sette seg inn i og ta stilling til alle disse ulike støttebehovene på en forpliktende måte og heller ikke hvordan utredende instans skal kunne vurdere dette. Vi finner det ikke å være 'til barnets beste' at store deler av søkers nettverk på denne måten involveres i et problemfokus før barnet overhodet er kjent [...]»

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget og departementets synspunkter som kommer frem i rundskriv Q-0972 om at praksis må være restriktiv. Ved en enslig adopsjon får barnet bare

én omsorgsperson, og dette utgjør en risikofaktor som adopsjonsmyndighetene må vurdere særskilt. Utvalget har også sett hen til komiteens merknader i Innst. 143 L (2013–2014) s. 8. Her viser en enstemmig komité til den restriktive praksisen som har vært ført og begrunnelsen for den. Komiteen poengterer at det «avgjørende for å gi bevilling 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.»

Sitat viser en positiv grunnholdning til enslige adoptanter, men komiteen tar ikke opp den særlige risikoen for at barnet blir stående igjen uten foreldre, eller med en syk forelder.

Adopsjonslovutvalget foreslår at ensliges adgang til å adoptere fremgår 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 bli innvilget adopsjon eller forhåndssamtykke, foreslår Adopsjonslovutvalget at søkeren må ha forutsetninger til å ha eneomsorgen for et adoptivbarn. Vilkåret vil i hovedsak innebære at søker må være egnet til å ta vare på et adoptivbarn på egenhånd i et 15–20 års perspektiv. Alle adopsjonssøkere må være egnet som adoptivforeldre, men fordi det generelt er særlig krevende å ta vare på et barn alene, mener utvalget at enslige som skal adoptere må være mer kvalifisert enn par som søker om adopsjon. Ved vurderingen av om søker har forutsetningene til å ha eneomsorgen for et adoptivbarn, må adopsjonsmyndighetene bl.a. legge vekt på om søker har reell barneerfaring og om søker har et stabilt og godt nettverk. Etter Adopsjonslovutvalgets syn er det ikke tilstrekkelig å ha utdanning rettet mot barn, men sammen med erfaring kan dette bidra til at vilkåret er oppfylt. Med reell barneerfaring mener Adopsjonslovutvalget å ha erfaring med å ta vare på barn på egenhånd over en viss periode, f.eks. gjennom sitt arbeid eller gjennom å være besøkshjem. Utstrakt erfaring med barnepass



(der barnet f.eks. overnatter alene hos søker) kan også telle som reell barneverfaring. I forbindelse med krav om nettverk påpeker Adopsjonslovutvalget at biologiske barn som vokser opp med enslig forelder i dag, gjerne har kontakt med den andre forelderens øvrig familie. En slik mulighet har ikke barn som er adoptert av enslige. Et stabilt og trygt nettverk er nødvendig for å gjøre risikoen ved å være enslig omsorgsperson mindre. Et nettverk kan f.eks. avhjelpe søker dersom søker eller barnet skulle bli syke, eller dersom søker skulle falle fra. Et trygt og stabilt nettverk er for øvrig et krav også dersom et par søker om adopsjon.

Dersom en enslig adopsjonssøker søker om å adoptere et bestemt barn, altså et barn vedkommende kjenner og har en relasjon til, må adopsjonsmyndighetene vurdere saken mer konkret. I den skjønnsmessige vurderingen blir da gjerne søkers utdanning og arbeid mindre viktig, mens forholdet mellom søker og barnet kan bli avgjørende. Søker må uansett ha forutsetninger for å ha eneomsorgen for barnet.

Adopsjonslovutvalget foreslår at loven gir hjemmel til departementet til å stille nærmere krav til enslige søkere i forskrift. Dette er en videreføring og utvidelse av adl. § 16e siste ledd som Adopsjonslovutvalget etter mandatet skal legge til grunn for sitt arbeid. Hjemmelen fremgår av samme bestemmelse som oppstiller vilkår for enslig adopsjon, § 6.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at enslige søkere reelt sett må være enslige for å få adoptere (se NOU 2009: 21 s. 100), og foreslår en lovbestemmelse med utgangspunkt i Hove-utvalgets forslag. Her er det imidlertid nødvendig å understreke at regelen bare gjelder der adopsjonens rettsvirkning er at barnet kun får én juridisk forelder. Adopsjonslovutvalget foreslår at tidligere steforelder skal kunne adoptere tidligere stebarn alene, selv om vedkommende har partner, se kapittel 8.4.5. Dette må ikke forveksles med enslig adopsjon. 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 er «sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet eller er forsvunnet» etter nåværende adl. § 5, eller «forsvunnet, er psykisk utviklingshemmet eller har en alvorlig psykisk lidelse» etter forslaget § 5.

Kravet om at søker skal være enslig etter denne bestemmelsen, 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.

#### 6.4.5.4 Lovfesting av ytterligere krav til adopsjonssøkere

Dagens rundskriv stiller opp en del vilkår til adopsjonssøkere, men som gjennomgangen foran viser, er de alminnelige kravene som stilles til adopsjonssøkerne i nåværende adopsjonslov få og heller ikke særlig omfattende. Vilkårene for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon står i denne sammenheng i en særstilling. Etter endringen i 2014 av adl. § 16e fjerde ledd fremgår nå disse kravene av selve adopsjonsloven. Tidligere rommet adl. § 16e fjerde ledd kun en generell adgang til å gi nærmere vilkår i forskrift, men i praksis var de gitt gjennom rundskriv. Den nye bestemmelsen nevner spesifikt hvilke områder departementet kan gi forskrift om, og slik tydeliggjøres hvilke krav som stilles til personer som søker om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon.

Hove-utvalget mente det ville være en fordel om adopsjonsloven oppstiller klare henvisninger til at det stilles strenge krav til alle adopsjonssøkere (NOU 2009: 21 s. 79):

«En slik tydeliggjøring vil være med på å løfte frem det forhold at adopsjoner skal være i barnets interesse, noe som legitimerer at krav stilles. Videre vil en lovfesting fremme hensyn som likebehandling og forutberegnelighet. Samtidig er det slik at alle detaljene verken kan eller bør fremgå av loven. Det utvalget ser for seg er dermed en generell lovfesting av at adoptivsøkerne må være egnet til å være adoptivforeldre for barnet, og at det i lys av dette stilles krav til søkerens alder, helse, vandel samt økonomiske og boligmessige situasjon. De nærmere kravene måtte så følge av forskrift gitt med hjemmel i loven.»

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at adopsjonsloven uttrykkelig bør stille krav til alle adopsjonssøkere og ikke bare de som søker om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. 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 for. Forslaget er gitt samme form som nåværende adl. § 16e 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 adopsjons-situasjoner. I tillegg bør forskriften inneholde regler om søkerens plikter, f.eks. til å gi adopsjonsmyndighetene opplysninger om vesentlige endringer som kan være av betydning (herunder endringer i livssituasjon).

#### 6.4.5.5 Definisjon av samboere

Adopsjonsloven § 5a regulerer ikke et alminnelig vilkår for adopsjon. Adopsjonslovutvalget foreslår likevel at definisjonen av samboere står i utkastet til § 5 som regulerer krav om ekteskap og samboerskap fordi det er første gang begrepet «samboere» blir introdusert og at den derfor hører naturlig hjemme der.

## 6.5 Barnets samtykke og deltakelse

### 6.5.1 Innledning

Barnets rett til involvering i saker som angår det fremgår av FNs barnekonvensjon artikkel 12. Retten til å gi uttrykk for sine synspunkter, og til å bli hørt, er helt sentral i anerkjennelsen av og respekten for barn som selvstendige individer. Rettigheten etter artikkel 12 utgjør ett av de fire hovedprinsippene i konvensjonen (General Comment No. 12 (2009) avsnitt 2). Barnets rett til involvering er nå også grunnlovsfestet, jf. Grunnloven § 104 første ledd annen 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.»

Barnets rett til å uttrykke sine synspunkter og bli hørt i avgjørelser som angår det, aktualiserer flere problemstillinger som Adopsjonslovutvalget må ta stilling til. Disse kan forenklet deles i tre kategorier: 1) Hvordan sikre at barnet mottar rådgivning og informasjon i forbindelse med avgjørelsen, 2) hvordan sikre at barnets mening får komme til uttrykk, og 3) i hvilken grad skal barnets mening tillegges vekt i den konkrete avgjørelsen, og når skal barnets mening eventuelt være avgjørende? Gjennom hele prosessen må barnets beste ivaretas.

Som alle mennesker befinner barn seg i forskjellige situasjoner til ulike tider. Barn er selv-

sagt ulike hverandre når det gjelder ønske om involvering i egen adopsjonssak. En 8-åring vil gjerne uttrykke sin mening og ta del i adopsjonsprosessen, en annen ikke. I tillegg kan barn i samme alder ha ulik utviklings- og modningsgrad. Lovreguleringen kompliseres ytterligere ved at adopsjon er et vidtrekkende tiltak som får varige konsekvenser for barnet, alltid rettslig, men gjerne også praktisk, sosialt, psykologisk og økonomisk. Det er mange forhold som kan få innvirkning på hva som skal regnes som det beste for det konkrete barnet. Regelverket bør derfor i størst mulig grad tilrettelegge for at adopsjonsmyndighetene har mulighet til å ivareta hvert enkelt barn og dets rettigheter på en god måte.

### 6.5.2 Gjeldende rett

#### 6.5.2.1 Barnets samtykke

Barn som er fylt 12 år kan ikke adopteres uten barnets samtykke. Aldersgrensen fremgår av adl. § 6 annet ledd:

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

Bestemmelsen tilsvarer 1917-loven § 5. Den gang gjorde imidlertid loven unntak fra samtykkeretten dersom adoptivbarnet var fosterbarn mellom 12 og 16 år, og det var grunn til å tro at barnet trodde det var fosterforeldrenes eget barn. Regelen ble senere endret til en mulighet for unntak dersom det var grunn til å tro at det ville virke skadelig for barnet å få forelagt spørsmålet om adopsjon. Unntaket ble fjernet ved nåværende adopsjonslov da det harmonerte dårlig med den nye regelen i § 12 om at barn har rett på å få vite at det er adoptert (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 25). Videre fant ikke Justisdepartementet det rimelig at adopsjon av barn over 12 år skulle kunne skje uten at barnet selv ønsket det.

I høringsrunden mente to høringsinstanser, Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Barneombudet, at barn mellom 12 og 16 år burde ha rett til å uttale seg om adopsjonen, men at manglende samtykke ikke skulle være et absolutt hinder for adopsjon (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 25). Det ble bl.a. vist til reglene for barnefordelingssaker.

Justisdepartementet landet på å opprettholde regelen om samtykkekrav for barn som er fylt 12 år. I sin vurdering la departementet særlig vekt på at løsningen som ble lansert av Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Barneombudet

ville *innskrenke* barnets rett til å bestemme selv i forhold til gjeldende rett, og at innvilgelse av adopsjon aldri vil være nødvendig i samme grad som f.eks. i en barnefordelingssak. Dette «fordi barnets faktiske forhold til fosterforeldre eller stefforeldre kan bestå uavhengig av om adopsjon skjer eller ikke», jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 26. Høringsinstansenes parallell til barnefordelingssaker var derfor etter departementets syn ikke helt treffende (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 26). I barnefordelingssakene må det treffes et valg når det gjelder hvem barnet skal bo hos, i adopsjonssaker vil et avslag føre til en videreføring av den eksisterende rettstilstanden.

Selv om det ikke fremgår direkte av ordlyden i adopsjonsloven, vil et samtykke bare være bindende om barnet har fått tilstrekkelig informasjon. Kravene til samtykket og innhenting av det fremgår 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 har mottatt informasjon om adopsjon og rettsvirkningen av denne, og forsikre at det antas at barnet har forstått konsekvensene og rettsvirkningene av adopsjonen.

I tillegg til at disse kravene fremgår av selve samtykkeskjemaet, er noen av kravene omtalt i rundskriv Q-1045 fra departementet. I følge rundskrivet må barnet gjøres kjent med at adopsjonen ikke vil bli gjennomført uten hans eller hennes samtykke, men barnet skal ikke føle seg presset til å uttale seg. At barnets rett til å uttale seg også medfører en rett til å la være å uttale seg, er en hevdvunnet tolking av FNs barnekonvensjon artikkel 12 (General Comment No. 12 (2009) avsnitt 22). Dersom barnet ikke uttaler seg, kan det ikke adopteres. Samtykket forutsetter en begrunnet, positiv oppfatning fra barnet.

Rundskrivet fra departementet omtaler også kravene til rådgivning og informasjon som gis til barnet. Utvalget vil omtale temaet nærmere nedenfor under punkt 6.5.5.5 i dette kapitlet om veiledning og rådgivning til barn som har rett til å uttrykke sine synspunkter, men det gjelder altså tilsvarende for barn som er fylt 12 år.

12-årsregelen i adopsjonsloven innebærer at barnet selv kan avgjøre adopsjonssaken i form av en nektingsrett. Adopsjonsloven gir slik sett uttrykk for en klarere og mer vidtgående regel enn de som oppstilles på de fleste andre rettsom-

råder der barn gis rettigheter etter en viss alder. Navneloven § 12 og midlertidig lov om overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet mv. (surrogatloven) § 2 tredje ledd er eksempler på andre bestemmelser 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. 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 en absolutt vetorett for barn. Vetoretten må ses i sammenheng med inngrepets karakter. Adopsjon vil fullstendig og for alltid endre adoptivbarnets private stilling og familieliv.

#### 6.5.2.2 Barnets deltakelse

Adopsjonsloven § 6 første ledd regulerer barnets rett til å uttale seg og bli lyttet til i egne adopsjonssaker 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. Tidligere ble kravet tolket ut fra adl. § 2 om at adopsjon kun skal skje dersom det

antas å være «til gagn for barnet», sammen med barnelovens bestemmelser i §§ 31 og 33 om barnets rett til deltagelse og selvbestemmelse som også omfatter barn i adopsjonssaker (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 33). Nedenfor gjennomgås de ulike komponentene i bestemmelsen.

#### *Informeres og gis anledning til å uttale seg*

I forarbeidene til innarbeidingen av FNs barnekonvensjon i norsk rett fremgår det at bakgrunnen for endringen var et ønske om å «styrke barnets stilling og danne et bedre avgjørelsesgrunnlag for myndighetenes vurdering av hva som er til gagn for barnet ved behandlingen av en søknad om adopsjon.» Departementet pekte på at adopsjon juridisk sett er svært inngripende, og at sakens alvor «tilsier at det er svært viktig å sikre at også barn under 12 år gis informasjon og mulighet til å komme med uttalelse i adopsjonssaken», jf. Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 34 og 36. Regelen om rett til informasjon og komme med synspunkt ble derfor også uttrykkelig lovfestet for yngre barn.

#### *I stand til å danne seg egne synspunkter*

I følge forarbeidene ble regelen om at barn under 7 år også skal ha rett til å uttale seg til fordi enkelte barn under 7 år kan ha nådd et modningsnivå som gjør dem i stand til å danne seg egne synspunkter. Departementet synes derfor at det var rimelig at også barn under 7 år skal ha mulighet til å uttale seg dersom de ønsker det (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 33). De fleste høringsinstansene som uttalte seg om forslaget var positive. Statens ungdoms- og adopsjonskontor, som den gang hadde ansvar for avgjørelsen av adopsjonssøknader, uttalte at forslaget var «i tråd med praksis som Statens ungdoms- og adopsjonskontor har ført i norske adopsjoner, hvor vi har henvist til bl. § 31 om retten for barn til å være med på avgjørelse, som en generell regel som gjelder for alle barn. Høring av barn er i noen saker blitt foretatt helt ned i fem års alder», jf. Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 35.

Ved vurderingen av om et barn er i stand til å danne seg egne synspunkter, kan departementets drøftelse av om bestemmelsen skulle utformes som en ren skjønnsmessig bestemmelse, eller om barn over en viss alder skulle gis en ubetinget rett til å uttale seg, være av interesse:<sup>1</sup>

«Departementet konkluderte med at en vil sikre flest barn muligheten til å bli hørt ved å sette en slik nedre aldersgrense, samtidig som barn under grensen gis adgang til å uttale seg etter en konkret vurdering i tråd med kriteriene i barnekonvensjonen artikkel 12, dvs. dersom de er i stand til å danne seg egne synspunkter. Som en svakhet ved en ren skjønnsmessig bestemmelse ble det pekt på at en da vil overlate til den enkelte barnevernansattes skjønn om et barn bør få uttale seg eller ikke. Det ble fremhevet at dette kan føre til at barn som burde bli hørt, ikke blir det, samtidig som det kan utvikle seg ulik praksis ved ulike barnevernkontor. En nedre aldersgrense derimot, vil ikke gi rom for forskjellsbehandling av barn over aldersgrensen.»

Regelen er med andre ord gitt for å sikre flest mulig barn uttalerett i egen adopsjonssak. Dette tilsier at barn også under 7 år i stor grad har uttalerett.

#### *Vektlegging av synspunkter etter alder og modenhet*

Det er vanskelig å fastslå generelt vekten av yngre barns synspunkter. Departementet påpekte at jo eldre og mer modent barnet er, desto større vekt skal barnets mening ha. Videre «må det ses hen til hva barnet har uttalt seg om og hvor tydelig det har uttalt sine synspunkter på spørsmålet om adopsjon. Gir barnet uttrykk for å være i mot adopsjonen, taler dette for at søknaden om adopsjon bør avslås. Også svært små barn kan ha meninger som bør tillegges stor vekt», jf. Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 36.

Dersom barnets mening foreligger, vil denne utgjøre ett moment i en helhetsvurdering som skal foretas i en adopsjonssak. Hvilken vekt barnets mening vil ha, avhenger av de andre hensynene og interessene som står på spill.

Etter bvl. § 6-3 skal barnets mening vektlegges i samsvar med dets alder og modenhet. I saker om omsorgsovertakelse vil barnets mening likevel ikke alltid få avgjørende betydning dersom vilkårene i bvl. § 4-12 er til stede. Til sammenligning vil en adopsjon sjelden eller aldri være til barnets beste etter adl. § 2 dersom barnet har tydelige og bestemte innvendinger mot den. En adopsjon kan da heller ikke gjennomføres.

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 29. Sitatet er hentet fra departementets høringsforslag, men ble vist til under departementets vurdering.

### 6.5.2.3 Kommunens bistandsplikt

Adopsjonsloven § 6 siste ledd regulerer kommunens bistandsplikt:

«Kommunen skal på anmodning bistå bevilgingsmyndigheten 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.

Regelen om kommunens bistandsplikt til adopsjonsmyndighetene kom inn i regelverket ved den nevnte lovendringen i 2003. Bestemmelsen var langt på vei en lovfesting av fremgangsmåten som var praktisert (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 36). Formålet med endringen var å tydeliggjøre «hvem som skal høre barnet, når i prosessen det eventuelt skal høres, og om hvordan barnet skal ivaretas i forbindelse med høringen». Departementet begrunnet forslaget med at barna vokser opp i kommunene, samt kommunenes ansvar for barnehager, grunnskoler og helsestasjon for barn, sosial- og barneverntjeneste. Kommunene har altså barnefaglig kompetanse og personale som har erfaring med å snakke med barn. I tillegg påpekte departementet at kommunene har erfaring med adopsjonssaker etter å ha hatt utredningsansvaret for søkere til forhåndssamtykke ved adopsjon i flere tiår (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 34). Sistnevnte argument mistet sin vekt etter at utredningsansvaret i adopsjonssaker etter adl. § 16e annet ledd nylig ble flyttet fra kommunene til regionkontorene i Bufetat, jf. lov av 25. april 2014 nr. 13 om endringer i adopsjonsloven (trer i kraft 1. februar 2015).

I følge rundskriv Q-1045 skal 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. Etter rundskrivet må informasjonen «tilpasses barnets alder og modenhet, og må gis slik at barnet ikke føler seg presset til å uttale seg. Det viktige er at barnet får uttale seg om forhold det selv ønsker. Samtalen bør tilrettelegges slik at barnet ikke blir satt i lojalitetskonflikt i forhold til personer som står det nær». Ifølge rundskrivet bør kommunens samtale(r) med barnet beskrives grundig i rapporten til adopsjonsmyndighetene (rundskriv Q-1045 s. 15).

Adopsjonslovutvalget har fått opplyst fra Bufetat region at det rutinemessig er kommunene som innhenter de nødvendige samtykker og som utreder søkerne og barnet. Bufetat region sender da en forespørsel til kommunene om bistand. Forespørselen inneholder flere konkrete anbefalinger om fremgangsmåte. Kommunen bør legge opp til flere samtaler med barnet. Samtalen bør foregå uten at foreldrene er til stede dersom barnets alder og modenhet tilsier at det er mulig. Dersom barnet er fylt 12 år og må samtykke, bør ikke samtykket gis ved det første møtet. Bufetat region anbefaler også at utreder på forhånd setter seg inn i barnets hverdag, skolesituasjon, interesser, venner, samt egenart og væremåte for å få tilrettelagt samtalen på best mulig måte. Samtalen(e) skal nedtegnes i en rapport som bl.a. forteller hvordan samtalen er tilrettelagt og gjennomført, hvordan barnet fremstod, forholdt seg og formidlet sitt syn, hvordan barnets samtykke kom til uttrykk og ble formulert, hvem barnet har snakket med om adopsjonen og hva barnet selv vet om saken. Utreder kan spørre barnet direkte om noen har sagt hva han/hun skal si om saken.

### 6.5.3 Internasjonale forpliktelser

#### 6.5.3.1 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 administrativ 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 knesetter 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.

Som nevnt innledningsvis utgjør barnets rett til respekt for sine synspunkter 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 utforme 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 sine 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 aldersgrenser for når et barn har rett til å uttale seg i saker som angår det. Konvensjonen uttrykker slik sett ikke støtte til stater som setter en nedre aldersgrense for når barn har rett til å si sin mening og bli hørt, jf. Hodgkin og Newell (2007) s. 153. Derimot fraråder Barnekomiteen statene fra 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 accordance with the age and maturity of the child [...]».

Hvorvidt uttaleretten bør knyttes opp mot bestemte aldersgrenser, har vært en tilbakevendende problemstilling i norsk diskusjon på feltet. Problemstillingen ble også tatt opp i høringsrunden om inkorporeringen av FNs barnekonvensjon, og Barneombudets innvending siteres i forarbeidene (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 31):

«Ordlyden i artikkel 12 favner videre enn aldersgrensen i norsk lovgivning. Barneombu-

det har ved en rekke anledninger gitt uttrykk for et ønske om å fjerne aldersgrensen for når barn skal høres for å presisere at Barnekonvensjonen gir det enkelte barn en rett (ikke en plikt) til å høres og få sine synspunkter vektlagt i samsvar med dets alder og modenhet. Således har hvert barn krav på å bli hørt ut fra individuelle kriterier».

Adopsjonsloven oppstiller både alderskrav og en skjønnsmessig vurdering i § 7. I hvilken grad barnets synspunkt skal vektlegges er både i artikkel 12 og i § 6 avhengig av barnets alder og modenhet. Slik regelen i adopsjonsloven er utformet, kan den sies å være helgarderende i den forstand at alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, uansett alder, innehar retten til å uttale seg. Barn som er fylt 7 år, sikres uttalerett gjennom aldersgrensen i lovteksten. Yngre barn er avhengig av at forvaltningen vurderer at de 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 «prisgitt» forvaltningens skjønn.<sup>2</sup>

#### 6.5.3.2 Haagkonvensjonen

Haagkonvensjonen 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 en aldersgrense, men stiller krav til både barnets samtykke i de saker der det kreves, og informasjonen og

<sup>2</sup> For kommentar til denne lovgivningsstrategien, se Sandberg (2012) s. 100.

rådgivningen som gis til barnet. Barnet skal ha blitt tilstrekkelig informert om konsekvensene av adopsjon, samtykket skal være frivillig, skriftlig og den måten loven foreskriver, og samtykket skal gis uten motytelse eller kompensasjon.<sup>3</sup>

Ett av Hove-utvalgets forslag var at krav til barnets samtykke, innhenting av og informasjonen rundt, burde fremgå tydeligere i regelverket. Hove-utvalget foreslo å utarbeide en norsk regel med utgangspunkt i Haagkonvensjonen artikkel 4 (NOU 2009: 21 s. 75).

### 6.5.3.3 Europarådskonvensjonen

Europarådskonvensjonen om adopsjon inneholder krav til både rådgivningen av, informasjonen til og samtykket fra barnet. Reglene fremgår 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.

### 6.5.4 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, jf. dansk adopsjonslov § 6 første ledd. 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, jf. föräldrabalken kapittel 4 § 5. Finsk adopsjonslov gjør unntak fra samtykkeretten dersom den som skal adopteres ikke kan uttrykke sitt syn på grunn av sykdom eller uførhet, jf. finsk adopsjonslov § 10 første ledd. 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 annet ledd.

Også islandsk adopsjonslov gjør unntak fra samtykkeretten 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 avgir et gyldig samtykke, jf. islandsk adopsjonslov artikkel 6.

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 annet 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, jf. dansk adopsjonslov § 6 tredje ledd. 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 annet 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. jf. föräldrabalken kapittel 4 § 6 første ledd.

I SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* foreslår utredningen å lovfeste at barnet, «om det är möjligt», skal gis relevant informasjon og tilbys den rådgivning som anses nødvendig. Hvilken informasjon som er relevant avhenger av barnets alder og utvikling. Informasjonen kan f.eks. gjelde hva adopsjonen innebærer for barnet, hvilke konsekvenser barnets syn kan få og gangen i adopsjonsprosessen. Rådgivningen bør normalt gjøres ved samtale. Reservasjonen «om det är möjligt»

<sup>3</sup> Statene oppfordres til å benytte seg av «Model form for Statement of Consent» ved internasjonal adopsjon. Skjemaet ble godkjent av Special Commission i 1994 og publisert i deres rapport 1995.

viser i utgangspunktet til internasjonale adopsjoner.

Den svenske utredningen foreslår ikke å løse krav til selve samtykket fra barn som er fylt 12 år, men det fremgår at det er viktig at samtykket gis i retts sikre former og at det dokumenteres. Utredningen legger opp til en ordning der den som utreder saken for domstolen tar opp spørsmålet om samtykke med barnet. Dette bør normalt skje ved en samtale. Utreder bør forsikre seg om at samtykket er frivillig, at samtykket skrives ned og underskrives av den som gir samtykket. Samtykket kan også bekreftes av utreder. Utredningen anbefaler at myndighetene utarbeider en veileder om dette (SOU 2009: 61 s. 162–164).

Det følger av finsk adopsjonslov at samtykke som kreves for innvilgelse av adopsjon skal være skriftlig, datert og signert, jf. finsk adopsjonslov § 16. Finsk adopsjonslov har et eget kapittel som omhandler rådgivning (kapittel 4) og en egen bestemmelse om rådgivning av barn (§ 26). Der som 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, samt rådgivning og høring av barnet. Før barnet samtykker, skal rette myndighet ha en samtale med barnet der adopsjonen og de rettslige virkningene gjennomgås, jf. islandsk adopsjonslov artikkel 6 annet ledd. Som finsk adopsjonslov, opererer islandsk adopsjonslov med en felles bestemmelse for samtykkene som kreves ved adopsjon. 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, jf. islandsk adopsjonslov artikkel 8 første ledd.

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, jf. islandsk adopsjonslov artikkel 6 tredje ledd.

### 6.5.5 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

#### 6.5.5.1 Ny aldersgrense for krav om samtykke

Adopsjonslovutvalget foreslår en ny aldersgrense for krav om samtykke. Først gir utvalget en redegjørelse for bakgrunnen for sitt standpunkt.

Dagens regel om barnets rett til å samtykke er nærmest enestående i norsk lovgivning i den forstand at barnets syn kan få avgjørende betydning for sakens utfall, se punkt 6.5.2.1 foran i kapittelet her om andre norske lovregler. Dersom barnet ikke avgir et informert, frivillig og klart samtykke, vil adopsjonssøknaden alltid avslås. Ved å gi barnet en veto rett gir adopsjonsloven barnet en viktig og omfattende rettighet som Adopsjonslovutvalget som utgangspunkt ikke ønsker å rukke ved. Den unntaksfrie regelen kan likevel være for stivbent. Alle de øvrige nordiske land inneholder unntaksmuligheter.

Regelen om 12-åringers samtykkerett har vært lite problematisert i tidligere arbeid med adopsjonsloven, bortsett fra det allerede nevnte eksempelet fra forarbeidene der to høringsinstanser, Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Barneombudet, ga uttrykk for at barn mellom 12 og 16 år bør ha rett til å uttale seg om adopsjonen, men at manglende samtykke ikke skal stenge absolutt for adopsjon (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 25).

De omfattende rettighetene som barnet har som følge av adl. § 6 annet 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 med barnet, og gir barnet korrekt og pedagogisk informasjon, kan barnet oppleve rettigheten til å samtykke som et krav og en byrde.

Adopsjonslovutvalget 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. Det fremgår av rundskriv Q-1045 s. 15 at barnet må gjøres kjent med at adopsjonen ikke vil bli gjennomført uten hans eller hennes samtykke.



Barnets kunnskap om at søknaden om adopsjon vil bli avslått dersom det ikke avgir sitt samtykke, kan skape et press på barnet. 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 12-åring eller ung tenåring. 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. Selv om barnet ofte lever i en situasjon der den eller de som søker om å adoptere allerede er omsorgspersoner, kan resultatet av adopsjon være at kontakten med opprinnelig far og/eller mor går tapt. Dersom barnet samtykker og adopsjonsmyndighetene finner at vilkårene for adopsjon er til stede, er barnets valg ugjenkallelig og livsvarig. Ønske om kontakt og tilhørighet med opprinnelig forelder kan stille seg annerledes dersom forholdet mellom søker og barnets opprinnelige forelder oppløses. Barnet kan også få et slikt behov senere i livet, i voksen alder. Dels vil disse konsekvensene være vanskelig for et barn å forutse, dels vil fremtidsutviklingen være umulig å forutse uansett alder.

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. I hvilken grad adopsjonsmyndighetene skal legge vekt på barnets samtykke ved avgjørelsen hva som er barnets beste, beror på en konkret vurdering i den enkelte sak. Satt på spissen kan en si at barnet har rett til å nekte adopsjon. Selv om dette ikke gir uttrykk for barnets hele rolle i adopsjonssaken, et eksplisitt, frivillig og informert samtykke kreves etter nåværende ordlyd, illustrerer nektingsaspektet at det ikke er barnet eller dets samtykke som avgjør adopsjonssaken. Det er de voksne som igangsetter prosessen og tar avgjørelsen, ut fra hva som anses å være det beste for det konkrete barnet. Barnets ansvar er således ikke så vidtgående som regelen om samtykke kan gi inntrykk av, og Adopsjonslovutvalget mener at dette må fremgå tydeligere av lovens ordlyd. Barnet skal ikke sitte med et inntrykk av at adopsjonssøknaden står og faller om det samtykker eller ikke.

Adopsjonslovutvalget ser ingen grunn til å endre den delen av bestemmelsen som gir barnet som er fylt 12 år vetorett mot egen adopsjon, men på bakgrunn av argumentasjonen foran mener utvalget at kravet om samtykke bør endres. Utvalget foreslår å heve aldersgrensen for samtykkekravet fra 12 til 14 år.

Adopsjonslovutvalget er innforstått med at det melder seg noen motargumenter mot heving av alderen til barn som det kreves samtykke fra.

Som nevnt i punkt 6.5.2.1 foran i kapittelet her begrunnet Justisdepartementet dagens unntaksfrie regel med at det ville innskrenke barnets rettigheter dersom en åpnet opp for en mulighet for barnet å bli adoptert uten at det forelå samtykke. Barnets rettigheter til å komme til ordet og bli lyttet til er helt sentrale for at barn skal anerkjennes som selvstendige individer. Sandberg formulerer det slik (Sandberg (2012) s. 90):

«For å ivareta hensynet til barnas verdighet og integritet og for å vise dem respekt som mennesker er det helt grunnleggende at de får gi uttrykk for sitt syn i saker som angår dem, og blir lyttet til.»

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.

Adopsjonslovutvalgets forslag er imidlertid ikke 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 samtykker, vil det fortsatt være opp til avgjørelsesmyndighetene å avgjøre om adopsjon skal gis.

Adopsjonslovutvalget 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 Adopsjonslovutvalget 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 barnet skal føle det som et krav, et ansvar og en byrde å ta stilling til adopsjonsspørsmålet. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som ikke krever samtykke fra barn

som er fylt 12 år for at det skal kunne adopteres. Barnet skal imidlertid ikke kunne adopteres mot sin vilje. Dersom barnet motsetter seg adopsjon, foretas ingen skjønnsmessig vurdering. Adopsjonssøknaden skal da avslås. Utvalgets forslag vil dermed ikke innskrenke barnets rettigheter sammenlignet med någjeldende adl. § 6 annet ledd.

Dersom barnet er under 14 år og stiller seg nøytralt, må barnet i forkant ha fått informasjon som gir det en forståelse av hva et slikt standpunkt innebærer og hvilke konsekvenser det kan få. En praktisk problemstilling melder seg dermed ved selve utøvelsen av regelen; hvordan kan adopsjonsmyndighetene forsikre seg om at barnet faktisk ikke har motforestillinger mot adopsjonen da det innledningsvis blir informert om at det ikke trenger å uttale seg? Det kan tenkes ulike varianter og situasjoner som kan oppstå i samtalen med barnet, som det blir opp til adopsjonsmyndighetene å ta stilling til. Spørsmålet melder seg også for barn under 12 år, fordi også deres synspunkt skal ha vekt i avgjørelsen av om søknaden om adopsjon skal innvilges. Det er imidlertid særlig viktig å ha klarlagt det dersom et barn som er fylt 12 år ikke ønsker å bli adoptert, fordi dette vil automatisk føre til avslag. Et annet spørsmål er om det i saker der barnet ikke ønsker å gi et klart samtykke, uansett ikke vil være til barnets beste å bli adoptert.

Disse sakene fordrer en grundig saksbehandling fra adopsjonsmyndighetenes side. Adopsjonslovutvalgets forslag er ment å dekke situasjoner der barnet gjerne vil bli adoptert, men hvor det ikke ønsker å gi et samtykke, og situasjoner der barnet faktisk ønsker å stille seg nøytralt. Tanken er at nåværende regulering kan føre til at barn føler at avgjørelsen om adopsjon ligger på barnet selv, fordi et nei fra barnet vil føre til avslag. Endringsforslaget skal gjøre det mulig å ta denne byrden fra barnets skuldre. Samtalen med barnet og utredningen ellers må sikre at barnet ikke har motforestillinger mot adopsjon. Dette krever både gode rutiner og erfarne utredere.

Adopsjonslovutvalget ønsker å understreke at vilkåret om samtykke fra barnet ikke innebærer et krav om uttalelse. Utredningsmyndigheten må kommunisere tydelig til barnet at det ikke trenger å uttale seg. Dette gjelder uavhengig av om barnet er under eller over 14 år.

#### 6.5.5.2 *Barn uten samtykkekompetanse*

For voksne har adl. § 7 bestemmelser som åpner for å gjøre unntak fra kravet om samtykke dersom forelderen er sinnslidende eller psykisk

utviklingshemmet og derfor ute av stand til å avgi et reelt samtykke. Adopsjonsloven § 6 har ikke tilsvarende unntakshjemmel for barn.

Et barn kan være psykisk 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 ordlyden vil barnet ikke kunne bli adoptert. I 1917-lovens forarbeider vurderte departementet å gi en særlig regel for barn som var ute av stand til å gi et reelt samtykke, men en kom frem til at det ville forekomme så sjeldent at «loven ikke behøver at ta hensyn til dem,» jf. Ot.prp. nr. 66 (1916) s. 21. I juridisk teori er dagens unntaksfrie regel tolket innskrenkende 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 etter adl. § 8, men ikke av barn som f.eks. er psykisk utviklingshemmet, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 186.

Adopsjonslovutvalget foreslår å innføre et lignende unntak fra kravet om samtykke fra barn som det som foreligger for voksne. Unntaket bør også gjelde nektelsesretten til barn som er fylt 12 år. Ordlyden bør bygge på den foreslåtte ordlyden i § 9 om unntak fra kravet om foreldresamtykke. Adopsjonslovutvalget vil understreke 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.

Adopsjonslovutvalget understreker at regelen er ment å gi barn som er fylt 14 år en mulighet til å bli adoptert selv om det ikke har mulighet til å samtykke, dersom adopsjonen er til barnets beste. De samme hensyn vil gjelde for barn som er fylt 12 år og som nekter uten å ha mulighet for å forstå hva adopsjonen innebærer. Regelen gis for å unngå forskjellsbehandling mellom disse barna og andre barn. Den er ikke ment som en mulighet til å overse syke eller funksjonshemmede barns mening om adopsjon.

Dersom Adopsjonslovutvalgets forslag om å heve aldersgrensen for samtykke fra 12 til 14 år ikke fører frem, mener utvalget at forslaget om et unntak fra samtykkekravet for barn som er ute av stand til å gi et samtykke, likevel bør innføres.

### 6.5.5.3 *Avvente adopsjonssøknad til fylte 14 år*

Det fremgår av departementets rundskriv Q-1045 s. 19 at adopsjonsmyndighetene normalt ikke skal gi innvilge adopsjon av stebarn før barnet er fylt 12 år og selv kan samtykke til adopsjon. Dersom stebarnet er yngre, må det foreligge «særlige grunner» som taler for adopsjon på tross av at barnet ikke er fylt 12 år. Standpunktet er begrunnet med at omsorgssituasjonen til barnet er stabil uavhengig av adopsjon og at det da ikke vil føre til noen ulempe for barnet at adopsjonen blir utsatt. Hove-utvalget var enig i dette (NOU 2009: 21 s. 123):

«Adopsjonsutvalget støtter at dagens hovedregel, at adopsjon bør avventes til barnet er 12 år og selv kan avgi samtykke, videreføres. Et viktig hensyn her er at adopsjonen skal være til barnets beste også fremover, herunder når barnet blir voksent og mer uavhengig av sine omsorgspersoner. Stebarnssaken skal ikke behandles bare med utgangspunkt i nåtidssituasjonen.»

Hvis Adopsjonslovutvalgets forslag blir vedtatt, vil den skjellsettende alder flyttes til 14 år, men den prinsipielle diskusjonen er den samme. Den sentrale begrunnelsen for å utsette avgjørelsen vil uansett være å sikre at barnet selv har en avgjørende rolle i form av sitt samtykke. Adopsjonslovutvalget mener at adopsjonssaken må avgjøres ut fra forholdene på søknadstidspunktet. Enkelte barn kan ha levd med den adopsjonssøkende steforelderen siden spedbarnstiden. Da kan adopsjon være aktuelt – og i barnets interesse – før barnet blir 14 år, eventuelt 12 år. Barnet kan også oppleve en utsettelse som et press, i form av at dets standpunkt skal få en avgjørende betydning for saksutfallet. Uansett vil barnets syn ha betydning også før alderen som settes for adopsjons-samtykke. På denne bakgrunn mener Adopsjonslovutvalget at adopsjonsmyndighetene ikke bør avvente saker alene på bakgrunn av at barnet snart oppnår den alderen som er fastsatt for adopsjonssamtykke.

### 6.5.5.4 *Lovfestede krav til samtykket*

I forbindelse med inkorporeringen av FNs barnekonvensjon i norsk rett, vurderte departementet om krav til saksbehandlingen ved innhenting av samtykke burde fremgå uttrykkelig av forskrift, men konkluderte med at forskriftsfesting ikke var nødvendig (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 37):

«Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at det ikke er nødvendig med en slik forskriftshjemmel. Departementet er imidlertid enig med de høringsinstansene som påpeker behovet for å sikre gode ordninger ved innhenting av uttalelse eller samtykke fra barnet. Etter departementets oppfatning har de nye retningslinjene om saksbehandling ved søknad om adopsjon fra desember 2002 og nye skjemaer på området bidratt til å tydeliggjøre betydningen av å ivareta barnet i søknadsprosessen. Det må videre vurderes om det bør gis ut informasjonsmateriell om temaet til bruk for kommunen.»

Hove-utvalget mente at barnets rettsikkerhet tilsier at nærmere krav til samtykket, innhenting av og informasjonen rundt, bør fremgå tydeligere av regelverket. Hove-utvalget viste til Haagkonvensjonen artikkel 4 for utformingen av en slik regel. Utvalget understreket at det er spesielt viktig å få frem 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», jf. NOU 2009: 21 s. 75.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget og har dermed kommet til et annet standpunkt enn det departementet i sin tid gjorde. 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 rettsikkerhet at de nærmere elementene bør fremgå uttrykkelig av loven. Adopsjonslovutvalget går inn for en ny bestemmelse i adopsjonsloven der det stilles krav til selve samtykket. Adopsjonslovutvalget 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 instruksjoner knyttet opp til den praktiske utføringen av innhenting av samtykket.

Adopsjonslovutvalget foreslår at lovbestemmelsen presiserer at samtykket 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.

Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste at barnets samtykke ikke skal være trukket tilbake når forhåndssamtykket eller adopsjonen blir gitt. Dermed synliggjøres at et samtykke kan trekkes tilbake frem til adopsjonsmyndighetene har fattet vedtak om forhåndssamtykke eller adopsjon.

#### 6.5.5.5 *Krav om tilpasset veiledning og informasjon*

Retten til informasjon vil ha begrenset betydning dersom barnet ikke også har rett på 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.

Adopsjonslovutvalget vurderer barnets rett på tilpasset informasjon og veiledning som så sentralt at det bør fremgå uttrykkelig i lovteksten. En uttrykkelig lovfesting 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. Forslaget er i tråd med Hove-utvalgets synspunkter, se NOU 2009: 21 s. 77. Barnets rett på tilpasset veiledning og informasjon gjelder alle barn, både de som er over og under 12 år. Fremgangsmåten som adopsjonsmyndighetene bruker ved veiledning av barnet må være tilpasset barnets alder, utvikling og den konkrete situasjon.

#### 6.5.5.6 *Hvem skal høre barnet?*

Etter dagens adl. § 6 annet ledd skal kommunen der barnet bor på anmodning fra adopsjonsmyndighetene 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. Adopsjonslovutvalget foreslår å videreføre ordlyden i adl. § 6 tredje ledd, da det vil være nødvendig for adopsjonsmyndighetene å få bistand av kommunen i enkelte saker. Utvalget mener derimot at adopsjonsmyndighetene bør vurdere å innføre nye rutiner for hvem som skal høre barnet etter adl. § 6. Utvalget peker særlig på at etter lovendringen 25. april 2014 (trer i kraft 1. februar 2015) blir ansvaret for å utrede adopsjonssøkere etter adl. §§ 16e flyttet fra kommunene til de fem regionene i Bufetat (Prop. 171 L (2012–2013) s. 17 flg.). Allerede i dag er det slik at de fleste kommuner sjelden har en adopsjonssak. Etter lovendringen gjelder kommunenes befattning med adopsjon alene innhenting av barns synspunkt og eventuelle samtykke i egen adopsjonssak, og kommunens erfaringsgrunnlag blir dermed ytterligere redusert. Selv om kommunens barneverntjeneste har høy barnefaglig kompetanse og således de beste forutsetninger for å høre barnet på en god måte, kreves det grundig kjennskap til regelverket, adopsjonsinstituttet og ellers særlige problemstillinger som melder seg ved adopsjon der-

som barnet skal få god, nyttig og tilpasset informasjon og veiledning i egen adopsjonssak.

#### 6.5.5.7 *Skal barnet alltid høres?*

I praksis blir alle barn som søkes adoptert, innkalt til samtale og utredning i hjemkommunen. 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 allerede på forhånd for utredningen velinformert 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. Alle disse konsekvensene er nødvendige for å involvere barnet. Eventuelle følger for barnet må håndteres av barnets omsorgspersoner og eventuelt utreder i saken.

Ulike utfordringer kan oppstå dersom adopsjonsmyndighetene med rimelig letthet kan slå fast at søknaden må avslås, f.eks. fordi et objektivt vilkår for adopsjon ikke er oppfylt. 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.

Adopsjonslovutvalget 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. En slik tilnærming har støtte i FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 12 som bl.a. kommenterer forholdet mellom FNs barnekonvensjon artikkel 3 og artikkel 12. Artikkel 3 om barnets beste kan ikke anvendes riktig uten at artikkel 12 blir respektert, og artikkel 3 styrker funksjonen til artikkel 12 (General Comment No. 12 (2009) avsnitt 74).

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 adl. § 3 (utkastet til § 7)

avskjærer personer under 20 år fra å adoptere, og adopsjonsmyndighetene trenger dermed ikke å vurdere andre vilkår. I slike saker mener Adopsjonslovutvalget 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 og at søknaden derfor må avslås. Et eksempel kan være at adopsjons søkeren nylig har begått grove lovbrudd. Her må det imidlertid adopsjonsmyndighetene utvise varsomhet. De aller fleste skjønsmessige vilkår må være gjenstand for en utredning som fordrer at adopsjonsmyndighetene innhenter uttalelser og samtykke fra barnet.

#### 6.5.5.8 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. Adopsjonslovutvalget finner ikke grunn til å endre aldersgrensen i denne bestemmelsen, men ønsker å understreke at aldersgrensen 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. Adopsjonslovutvalget er enig med Sandberg i 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,» jf. Sandberg (2012) s. 99. Barnet har f.eks. evne til å si noe om hvordan det opplever å bo sammen med fosterforeldrene eller steforelderen. Også dette kan være relevante opplysninger for avgjørelsesmyndigheten. Som nevnt i kapittel 6.5.3.1 i dette kapitlet skal en ikke gå ut fra at barnet ikke er i stand til å mene noe (General Comment No. 12 (2000) avsnitt 20).

#### 6.5.5.9 Vekten av barnets mening

Adl. § 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, men dersom et barn over 12 år motsetter seg adopsjonen, er utfallet i saken gitt. Vekten av et samtykke fra et barn, uansett alder, må derimot vurderes konkret. Etter Adopsjonslovutvalgets mening er nåværende adl. § 6 første ledd annet punktum i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. FNs barnekonvensjon knytter retten til å uttrykke seg opp mot retten til å bli hørt. 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. Adopsjonslovutvalget finner ikke grunn til å endre denne delen av bestemmelsen eller komme med oppfordring om endring av praksisen knyttet opp til den.

Om vekten av barnets standpunkt, skrev Hove-utvalget (NOU 2009: 21 s. 77):

«Den konkrete vekten av barnets mening i enkeltsaker, er det vanskelig å si noe generelt om, da det vil avhenge av forholdene både i saken generelt og ikke minst av innholdet i barnets mening. Utvalget vil imidlertid bemerke at det må mye til for å gi adopsjonsbevilling i saker der et barn uavhengig av alder, aktivt og klart har gitt uttrykk for et ønske om å ikke bli adoptert. Satt på spissen kan det hevdes at barn over 12 år må samtykke til adopsjon, mens barn under 12 år langt på vei må ha anledning til å forhindre en adopsjon ved å motsette seg det.»

Adopsjonslovutvalget slutter seg til Hove-utvalget her og tilføyer at viktige momenter i vurderinger er hvor klart, standhaftig og begrunnet barnets synspunkt er. Dersom barnet befinner seg i en lojalitetskonflikt, kan dette redusere vekten av barnets synspunkt.

#### 6.5.5.10 Rundskriv og veileder fra departementet

Adopsjonslovutvalget foreslår at departementet gjennom et rundskriv tar opp barnets deltakelse og samtykke i egen adopsjonssak. For eksempel bør retningslinjene si noe om hva som er viktig å formidle til barnet, hvordan barnet skal gis informasjon og veiledning, i hvilke tilfeller det bør gjennomføres flere samtaler med barnet, hvilke krav som stilles til den som hører barnet, samt hvordan barnets synspunkt eller samtykke skal nedtegnes. Rundskrivet bør skille mellom barn som er, og som ikke er, fylt 12 og 14 år. Rundskrivet bør si noe om når barn under 7 år skal høres og hvilke momenter som avgjør hvilken vekt barnets synspunkt skal tillegges. Rundskrivet bør være lett tilgjengelig, og det bør således utarbeides en veileder for Bufetat region og barneverntjenesten som er tilgjengelig både på internett og i brosjyreform. I tillegg til nytt samtykkeskjema for barn som er fylt 14 år, bør det utarbeides eget skjema for høring av barn under 14 år.

## 6.6 Samtykke og uttalelse fra barnets foreldre

### 6.6.1 Gjeldende rett

#### 6.6.1.1 Foreldrenes uttale- og samtykkerett

Dersom barn under 18 år skal adopteres, må den eller de som har foreldreansvaret samtykke til adopsjon, jf. adl. § 7. Etter bl. § 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.

Adopsjonsloven § 7 regulerer foreldres rett til å uttale seg og samtykke i en adopsjonssak:

«Den som er under 18 år kan ikke adopteres uten samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret. Er en av dem forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet, er samtykke fra den andre tilstrekkelig. Er begge forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet, kreves samtykke fra vergen.

Foreldrenes samtykke kan ikke gis før to måneder etter at barnet er født.

Far eller mor som ikke har del i foreldreansvaret, skal såvidt mulig få uttale seg før vedtak blir gjort. Er noen annen enn far eller mor oppnevnt som vergen for den som ønskes adoptert, skal også vergen få adgang til å uttale seg.»

Bortsett fra annet ledd er bestemmelsen innholdsmessig lik § 6 i 1917-loven.

I tillegg til å knesette kravet om samtykke fra den med foreldreansvaret ved adopsjon av barn under 18 år, hjemler adl. § 7 første ledd unntak fra hovedregelen. Dersom den ene med foreldreansvar er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet» er det tilstrekkelig med samtykke fra den andre. Dersom begge foreldrene er i en slik situasjon, må det oppnevnes vergen for barnet som må samtykke til adopsjon. At det er barnets vergen det i slike tilfeller kreves samtykke fra, og ikke vergen til forelderen som er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet», er lagt til grunn i juridisk teori (Hognestad og Steenberg (2000) s. 195).

Bestemmelsens annet ledd regulerer nasjonal spedbarnsadoptjon. Av adl. § 7 annet ledd fremgår det at barnets opprinnelige foreldre ikke kan samtykke til adopsjon før to måneder etter at barnet er født. Ut over selve samtykkespørsmålet, behandles denne adopsjonstypen i et eget kapittel, se kapittel 7.

Det følger av adl. § 7 tredje ledd at 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 bvl. § 4-20. Begge foreldrene skal da gis mulighet til å uttale seg. Om reservasjonen «såvidt mulig» skriver Hognestad og Steenberg (2000) at «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», jf. s. 200.

Videre fastsetter lovteksten at dersom noen annen enn barnets foreldre er oppnevnt som vergen for barnet, skal vergen få adgang til å uttale seg i adopsjonssaken. Her er det altså tale om at barnet har fått oppnevnt vergen på et annet grunnlag enn det som er nevnt i bestemmelsens første ledd.

Adopsjonsloven er taus om hvorvidt eventuelle verger for barnets foreldre har uttalerett. Foreldre kan f.eks. ha vergen dersom vedkommende er mindreårig. Adopsjonsloven § 7 sammenholdt med fvl. § 17 første ledd tilsier at også verger til umyndiggjorte eller mindreårige foreldre bør gis uttalerett ved adopsjon, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 188–189.

Adopsjonsloven stiller ikke eksplisitte krav hverken til rådgivningen av foreldre, at de skal få informasjon av noe slag, eller til selve samtykket og dets form. Kravene fremgår imidlertid av samtykkeskjemaene som myndighetene rutinemessig benytter ved innhenting av samtykke og uttalelse i adopsjonssaker. Det fremgår 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 20.

#### *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 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 [...].»

Foreldrene skal altså motta nødvendig rådgivning og informasjon om virkningen av samtykket deres. Samtykket skal være gitt frivillig, på den måten loven foreskriver og skal enten være gitt skriftlig eller være skriftlig bekreftet. Samtykket skal ikke gis under forutsetning av belønning eller betaling, og skal ikke ha blitt trukket tilbake.

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, jf. St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 9.

Europarådskonvensjonen regulerer alle former for samtykke i artikkel 5. Krav til foreldrenes samtykke fremgår av 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.»

Den som det kreves samtykke fra i adopsjonssaken, må altså motta nødvendig veiledning og passende informasjon om adopsjonens virkning, særlig om adopsjonens eventuelle varige endring i forholdet mellom barnet og dets familie. Samtykket skal være gitt frivillig, på den måten loven foreskriver og skal enten være gitt skriftlig eller være skriftlig bekreftet. Samtykkekravet kan ikke fravikes av adopsjonsmyndighetene, med mindre det gjelder samtykke fra barn som på grunn av nedsett 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.

#### 6.6.1.2 Særlig om vergers uttale- og samtykkerett

##### 6.6.1.2.1 Barnets verge

Hovedregelen er at den eller de som har foreldreansvaret for barnet, også er dets verge. Innholdet i foreldreansvaret følger av barneloven. Etter vergemålsloven § 16 skal fylkesmannen oppnevne ny eller midlertidig verge dersom barnet er uten fungerende verge.

Forarbeidene til vergemålsloven gir eksempler på når barnet regnes for å være uten fungerende verge: «Dette kan være tilfellet for eksempel fordi begge foreldrene er døde, forsvunnet eller er mindreårige. [...] Bestemmelsen omfatter også tilfeller der barnet er uten verge fordi enevergen eller begge vergene midlertidig er ute av stand til å fungere som verger, for eksempel på grunn av sykdom. I så fall skal det oppnevnes en midlertidig verge», jf. Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) s. 174). Det følger av vergemålsloven § 19 at dersom «hensynet til den mindreåriges beste tilsier det, kan retten etter begjæring fra fylkesmannen eller fra den andre vergen frata en som har foreldreansvar, vergemålet».

Som nevnt foran fastsetter adl. § 7 første ledd at dersom begge foreldrene til barnet er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet», må barnets verge samtykke for at det skal

kunne bli adoptert. Videre følger det av adl. § 7 tredje ledd at dersom noen annen enn barnets foreldre er oppnevnt som dets verge, skal vergen gis uttalerett i adopsjonssaken. Tredje ledd regulerer altså andre situasjoner hvor barnet har oppnevnt verge enn de som nevnes i første ledd. Eksempler på andre situasjoner hvor et barn får oppnevnt verge er dersom barnets foreldre er mindreårige, eller er døde og ingen har fått foreldreansvaret for barnet etter bl. § 63.

Dersom barnets foreldre er mindreårige, får barnet oppnevnt verge etter vergemålsloven § 16. Det er antatt i juridisk teori at barnets verge da har adgang til å uttale seg om adopsjonssaken, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 189.

Dersom barnets foreldre er døde, og ingen har foreldreansvaret for barnet, overtar barneverntjenesten omsorgsansvaret for barnet etter bl. § 63 åttende ledd. Barneverntjenesten skal sørge for at barnet får oppnevnt verge etter vergemålsloven § 16. Juridisk teori har antatt at barnets verge i tilfeller hvor ingen har foreldreansvar for det, ikke har kompetanse til å samtykke til adopsjon, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 198 og 189.

Vergemålsloven § 17 annet ledd slår fast at dersom ingen har foreldreansvar for den mindreårige, treffer vergen de avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret, jf. bl. § 30. Tilsvarende gjelder dersom den som har foreldreansvaret ikke kan ivareta den mindreåriges interesser. Forarbeidene til ny vergemålslov kommenterer vergens ansvarsområde når ingen har foreldreansvar for barnet, og vergen skal ha ansvar for avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret. Etter departementets syn er «de fleste av de beføyelsene det i praksis dreier seg om, av en annen karakter enn de beføyelsene som ved omsorgsovertakelsen er overført til barnevernet. Spørsmål som valg av skole, utdanning og religion er personlige, langsiktige og verdipregede og skiller seg fra de rene omsorgstjenestene som er lagt til barnevernet», jf. Ot.prp. nr.110 (2008–2009) s. 34. Nåværende adopsjonslov og dens forarbeider legger opp til at barnets verge skal ha et mer vidtgående ansvar enn tidligere, og dette tyder på at i tilfeller hvor ingen har foreldreansvar for barnet, regnes vergen for å ha samtykkerett til adopsjon.

#### 6.6.1.2.2 Opprinnelig forelders verge

Adopsjonsloven er taus hva gjelder de opprinnelige foreldrenes eventuelle verger. Barnets opprinnelige foreldre kan f.eks. ha verge dersom vedkommende er mindreårig. Barnets mindreårige foreldre har partsrettigheter etter forvaltningslo-

ven, og bestemmelsesretten over om det skal gis samtykke til adopsjon eller ikke, ligger til dem. Mindreårige foreldre har selvstendige råderett og blir ikke representert av egne foreldre eller verger i saken. Juridisk teori antar at de mindreårige foreldres verger da kun har adgang til å uttale seg om adopsjonssaken, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 189.

Dersom barnets foreldre er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet» etter adl. § 7, har foreldrene gjerne oppnevnt verge etter vergemålsloven § 20 eller lov om forsvunne personer § 2 annet ledd. Adopsjonsloven er taus om hvorvidt foreldrenes verger i slike tilfeller har adgang til å uttale seg om adopsjonssaken.

Hognestad og Steenberg mener at foreldrenes verger også da har adgang til å uttale seg i adopsjonssaken, og at vergens syn vil være et viktig vurderingstema i vurderingen av adopsjonssøknaden, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 195. Dersom det ikke er oppnevnt verge for foreldre i slike tilfeller, antar Adopsjonslovutvalget at adopsjonsmyndighetene bør initiere at foreldre får oppnevnt verge særskilt for spørsmålet om adopsjon av deres barn. Foreldrenes rettssikkerhet vil bli bedre ivaretatt dersom det blir oppnevnt en verge i adopsjonssaken, og det vil skape en ryddig situasjon med tanke på at barnet også skal ha oppnevnt verge. Hognestad og Steenberg var av samme oppfatning vedrørende rettstilstanden etter tidligere vergemålslov, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 195.

### 6.6.2 Andre nordiske lands rett

Dansk, svensk, finsk og islandsk rett har flere klare likhetstrekk med norsk rett når det gjelder krav om samtykke fra foreldre ved adopsjon. Samtlige land stiller krav om at det må foreligge samtykke fra barnets foreldre 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).

Både i dansk, finsk og islandsk rett kvalifiseres forelderens tilstand, og knyttes opp til om vedkommende kan gi et gyldig samtykke eller ikke. Den svenske föräldrabalken skiller seg dermed ut. Imidlertid foreslår SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* at unntaket fra samtykkekravet som knytter seg til sykdom bør formuleres slik at



det tydeligere kommer frem at barnets forelder skal være varig hindret fra å samtykke til adopsjon på grunn av sykdommen. Utredningen mener at krav til rådgivning, informasjon og samtykke ikke skal lovfestes. Utredningens syn er at det bør være forvaltningens oppgave å gi nærmere veiledning om informasjon og rådgivning som skal gis og sette krav til formene for samtykket (SOU 2009: 61 s. 150).

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, jf. föräldrabalken kapittel 4 § 5 a. Både danske (3 mnd), finske (2 mnd) og islandske (3 mnd) 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 donorsæd, og partnerne bodde sammen på tidspunktet for befruktningen, jf. den danske adopsjonsloven § 8 a. Finsk adopsjonslov § 15 annet ledd inneholder samme regel som i Danmark om foreldrenes samtykke etter fødselen. Det kan ikke gis før etter 8 uker, med mindre adopsjonssøkerne 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 annet ledd.

Både dansk, finsk, og islandsk rett stiller krav til selve samtykket fra barnets forelder/verge. Dansk adopsjonslov § 8 første og tredje ledd fastsetter at samtykke må gis skriftlig ved personlig fremmøte 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 utrede motivet for å gi barnet til adopsjon og utreder skal informere om gangen i en adopsjonssak og de juridiske konsekvensene av adopsjon. Spørsmål om hjelp og støtte tas også opp.

Kravene til samtykke fremgår av en generell samlebestemmelse i den finske adopsjonsloven. Samtykke skal være skriftlig, datert og signert, jf. den finske adopsjonsloven § 16. Videre har den finske adopsjonsloven et eget kapittel i loven om rådgivning, og §§ 22-24 omhandler rådgivning til foreldre som ønsker å adoptere bort sitt barn. Bestemmelsene regulerer hvilken instans som har ansvar for å gi rådgivning, og det kreves at de som jobber med rådgivning har tilstrekkelig kompetanse. Den som vurderer å adoptere bort sitt barn, har rett til innledende adopsjonsrådgivning snarest mulig. Alle parter i en adopsjonssak har rett til råd, hjelp og støtte fra adopsjonsrådgivningen, jf. den finske adopsjonsloven § 24. De skal få informasjon om formålet med, forutsetningene for og rettsvirkningen av en adopsjon. Barnets foreldre spesielt skal få informasjon om sosialhjelp og økonomiske støtteordninger som de og barnet har rett på, samt få hjelp til å fatte en overveid beslutning i saken, jf. den finske adopsjonsloven § 24 nr. 2.

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, jf. den islandske adopsjonsloven artikkel 8.

### 6.6.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

#### 6.6.3.1 Innledning

Praksis fra EMD viser eksempler på nasjonale reguleringer som åpner for å sette til side en forelders nektelse om stebarnsadopsjon (se kapittel 3.3.5), også om vedkommende har foreldreansvar. Adopsjonslovutvalget har ikke funnet grunn til å innføre en slik regel. Utvalget er enig med Hoveutvalget i 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, jf. NOU 2009: 21 s. 78. Foreldresamtykke er en helt nødvendig forutsetning for en legitim adopsjonspolitik.

Adopsjonslovutvalget foreslår å videreføre regelen i nåværende adl. § 7 annet 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 tilknytning til fødselen, foreslår utvalget at

også her kan samtykke til adopsjon først skje to måneder etter at barnet er født.

Utvalget merker seg at både den danske, finske og islandske lovgivningen åpner for å gjøre unntak. Den mest aktuelle unntaksgrunnen vil være dersom barnet er skapt ved surrogati eller assistert befruktning med ukjent donor. Adopsjonslovutvalget mener at en også i fremtiden bør holde fast på en refleksjonsperiode, jf. også de føringene som er gitt i Europarådskonvensjonen om adopsjon. En eventuell avtale om å føde barn for en annen kvinne er ikke bindende, jf. bl. § 2. En refleksjonsperiode støtter opp under denne regelen ved at den fødende kvinnen heller ikke i den første perioden etter fødsel kan si fra seg foreldreskapet ved å samtykke til adopsjon. Innvendningene er i første rekke knyttet til hensynet til barnet, som kan tilsi at den ordningen som er tilstilt av de voksne blir akseptert av samfunnet så raskt som mulig. Selv om refleksjonsperioden i første rekke er gitt av hensyn til kvinnen, har regelen også en side til barnet. Den fødende kvinnen er rettslig sett barnets mor fordi samfunnet mener at barnet har nærmest tilknytning til denne kvinnen. Uansett er en ventetid på to måneder kurant også i surrogatsaker. Den biologiske forelderen kan få foreldreskap- og ansvar og ta med seg barnet til Norge. Biologisk forelders ektefelle, registrerte partner eller samboer kan sende inn søknad om adopsjon umiddelbart, og ettersende surrogatmors samtykke om hun gir dette når refleksjonsperioden er omme.

Adopsjonslovutvalget mener at gode grunner taler for å gjøre reglene knyttet til samtykke fra barnets foreldre klarere, jf. adl. någjeldende § 7 første og tredje ledd. I tillegg foreslår utvalget bestemmelser i adopsjonsloven om formkrav til samtykket og forutgående informasjon.

#### 6.6.3.2 «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet»

Dagens adl. § 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.

Som ved behandlingen av adl. § 5, kan det stilles spørsmål ved hvor langt disse unntaksgrunnene rekker. For alternativet «forsvunnet» kan det være problematisk å fastslå hva som kreves, både av varighet og hvor sannsynlig det må være at vedkommende vil komme til rette. Med hensyn til alternativet «psykisk utviklingshemmet», spenner begrepet over flere ulike alvorlighetsgrader. Tilsva-

rende gjelder for «sinnslidende», som er et noe upresist, rettslig begrep. Betegnelsen «sinnslidende» korresponderer ikke med en medisinsk diagnose. Lovteksten inneholder ingen kvalifikasjonskrav i form av at sinnslidelsen må være «alvorlig». Ordlyden dekker derfor et helt spenn av psykiske lidelser, fra svært alvorlige psykoser til mildere depressive trekk.

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 sine bedre og dårligere faser eller kan holdes i sjakk med medisiner. Personer som er fri for alvorlige symptomer på grunn av en periode i bedring, eller på grunn av medisiner, bør kunne ha mulighet til å samtykke til eller nekte for adopsjon av sitt eget barn. Ut fra sammenhengen mener Adopsjonslovutvalget at unntaksbestemmelsen ikke kan ha til hensikt å hindre foreldre som er psykisk utviklingshemmet eller som lider av en psykisk lidelse 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, se også Hognestad og Steenberg (2000) s. 197.

Adopsjonslovutvalget foreslår at tilstandene som åpner for å gjøre unntak fra samtykkekravet i adl. § 7, knyttes nærmere opp til forelderens funksjonsdyktighet i forbindelse med å samtykke til adopsjon. Videre foreslår utvalget at unntaksgrunnene spesifiseres nærmere.

Adopsjonslovutvalget har tatt utgangspunkt i ordlyden i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 annet 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. Adopsjonslovutvalget foreslår unntak fra samtykkekravet dersom forelderen på grunn av «fysiske eller psykiske forstyrrelser eller psykisk utviklingshemming åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket innebærer». 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.

I tillegg foreslår Adopsjonslovutvalget å tydeliggjøre at det er *barnets* oppnevnte verge som har uttalerett dersom foreldrene er forsvunnet eller rammet av en tilstand som er nevnt i bestemmelsen.

Adopsjonslovutvalget ser ingen grunn til å endre ordlyden når det gjelder unntaksalternativet «forsvunnet». Juridisk teori har 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, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 196. 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. Hognestad og Steenberg legger da til grunn en viss aktivitetsplikt: «Det må imidlertid kunne fordres en viss aktivitet fra den annen av foreldrenes side i å fremskaffe opplysninger om den forsvunnes mulige oppholdssted», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 196. Adopsjonslovutvalget tiltrer dette synspunktet.

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, mellom 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. fvl. § 16 tredje ledd bokstav b. Selv om fvl. § 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 Adopsjonslovutval-

get at adopsjon er et vidtrekkende tiltak både for foreldre og barn. Alle rimelige grep som kan gjøres 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.

#### 6.6.3.3 Lovfestede krav til samtykket

I dag fremgår kravene til selve samtykket fra foreldre med foreldreansvar av samtykkeskjemaene som adopsjonsmyndighetene bruker ved innhenting av samtykket. Hove-utvalget mente at det bør fremgå direkte av adopsjonsloven at et samtykke må være reelt, informert, frivillig og skriftlig (NOU 2009: 21 s. 78). Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at dagens praksisbaserte løsning ikke er tilstrekkelig, og foreslår at krav til samtykket fra barnets opprinnelige foreldre skal fremgå direkte av lovens ordlyd. Lovfestede krav til samtykket vil være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser og skape et ryddig og pedagogisk regelverk. I tillegg vil lovfestede krav til samtykket skape sammenheng i regelverket, da Adopsjonslovutvalget også foreslår å lovfeste krav til samtykket fra barn som er fylt 14 år som skal adopteres, se punkt 6.5 i kapitlet her om barnets samtykke og deltakelse.

Adopsjonslovutvalget foreslår at lovbestemmelsen presiserer at samtykket skal være gitt etter at forelderen har fått og forstått informasjon om adopsjon og dens rettsvirkninger, og at samtykket må være gitt skriftlig og frivillig uten motytelse.

Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste at foreldrenes samtykke ikke skal være trukket tilbake når forhåndssamtykke eller adopsjon blir gitt. En slik regel synliggjør at et samtykke kan trekkes tilbake frem til adopsjonsmyndighetene har fattet vedtak om forhåndssamtykke eller adopsjon.

#### 6.6.3.4 Forelder uten foreldreansvar

Adopsjonslovutvalget mener at formuleringen «såvidt mulig» i adl. § 7 annet ledd kan føre til at opprinnelig forelder uten foreldreansvar utilsiktet 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. Likevel mener Adopsjonslovutvalget at formuleringen er uklar og at den gir adopsjonsmyndighetene liten veiledning til å fastslå hvor «utilgjengelig» vedkommende forelder må være for at reser-

vasjonen skal slå til. Også Hove-utvalget uttrykte bekymring for dette, og da særlig ved stebarnsadopsjoner (NOU 2009: 21 s. 121):

«Biologisk far blir ofte et navn for myndighetene mens øvrige parter utredes ved hjemmebesøk og samtaler med utreder. Utvalget foreslår tiltak for å bøte på dette. Det må være en målsetting at både utredning og begrunnelsen for vedtak i stebarnssaker blir mer balansert enn i dag.»

Adopsjonslovutvalget peker på at også forelder uten foreldreansvar har partsstatus i saken og har krav på forhåndsvarsel og rett til å uttale seg etter fvl. § 16 første ledd. Adopsjonslovutvalget mener at varslingskravet reguleres tilstrekkelig gjennom forvaltningslovens regler. I utvalgets forslag til lovttekst er formuleringen «såvidt mulig» erstattet med en henvisning til reglene om forhåndsvarsel i fvl. § 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 opprinnelige forelder) hevder f.eks. 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. Adopsjonslovutvalget 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 kapittel 8 om vilkår for stebarnsadopsjoner.

Ved stebarnsadopsjon vil Adopsjonslovutvalget understreke at søknaden normalt ikke skal innvilges dersom forelderens del i foreldreansvaret er imot adopsjon. Forelderens synspunkt er altså et sentralt vurderingsmoment i saken, se rundskriv Q-1045 s.18. Adopsjonsmyndighetene må gjøre alle rimelige grep for å finne forelderens. 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, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 200.

#### *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 å ikke opplyse hvem som er eller kan være far til barnet», jf. rundskriv *Hovednr. 51 Nr. 1–1 Farskap og medmorskap* punkt 5.3. Det er i første rekke Arbeids- og velferdsetaten (NAV) som tar hånd om farskapssakene, og fremgangsmåten for saker hvor farskapet ikke blir opplyst av mor, følger av rundskriv *Hovednr. 51 Nr. 1–1 Farskap og medmorskap* punkt 5.3. NAV skal i henhold til rundskrivet opplyse barnets mor om barnets rett til å kjenne begge sine foreldre og morens plikt til å oppgi hvem som kan være barnets far, jf. rundskriv *Hovednr. 51 Nr. 1–1 Farskap og medmorskap* punkt 5.3.1.1.

Bufetat har gjort Adopsjonslovutvalget oppmerksom på at det hender at barn som er oppført med ukjent far i folkeregisteret, 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. 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. bl.a. 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.

Adopsjonslovutvalget understreker viktigheten av at NAV i slike saker bringer farskapet på det rene, dersom det er mulig. Rikstrykdeverket bør vurdere å tilføye betydningen ukjent farskap har i en adopsjonssak både når det gjelder barnets og fars rettigheter i rundskrivet.

Det følger av barneloven § 5 at «det offentlige» har ansvaret for å fastsette barnets foreldre-

skap. Adopsjonsmyndighetene har dermed et ansvar for å bringe barnets farskap på det rene, men selve oppgaven er lagt til NAV. Dersom adopsjonsmyndighetene kommer over opplysninger som tilsier at det er usikkert om farskapet faktisk er ukjent, kan dette influere adopsjonsmyndighetenes avgjørelse i saken. Adopsjonssøker må i så tilfelle informeres om dette. Adopsjonslovutvalget understreker at det er mer inngripende å innvilge enn å avslå en adopsjonssøknad. Søker kan eventuelt legge frem en ny søknad om adopsjon når NAV har stadfestet henleggelsen.

#### 6.6.3.5 Vergers uttalerett

Uttaleretten til barnets verger er regulert i adl. § 7 første ledd og tredje ledd. Dersom barnet har fått oppnevnt verge fordi begge foreldrene er «forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet» må vergen samtykke til adopsjonen. Dersom barnet har oppnevnt verge av andre grunner, har vergen uttalerett. Som gjennomgangen i punkt 6.4.1.3 i kapitlet viser, tilsier forarbeidene til ny vergemålslov at for barn som har oppnevnt verge fordi foreldrene er døde og ingen har foreldreansvaret for barnet, skal også vergen samtykke til adopsjon. Adopsjonslovutvalget mener at dette er en god løsning, og foreslår at også dette fremgår av lovbestemmelsen. Dersom barnets foreldre er døde, og noen annen enn de som har fått foreldreansvaret etter bl. § 63 er oppnevnt som verge for barnet, mener Adopsjonslovutvalget at vergen kun har uttalerett. Vergens ansvarsområde etter vergeloven vil da være mindre omfattende, jf. vergemålsloven § 17 første ledd.

Adopsjonslovutvalget foreslår 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 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.

En innvending kan være 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. Adopsjonslovutvalget mener likevel at gode grunner taler for en slik løsning. Dette vil på en bedre måte sikre at også denne forelderens behov og mulige synspunkt i saken kommer frem

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 en vedtak.

Med hensyn til mindreårige foreldre, kan det være gode grunner til at vedkommende ikke ønsker å involvere sine verger (normalt foreldrene) i adopsjonssaken. Spørsmålet er om den mindreårige har mulighet til å nekte sine verger å få kunnskap om adopsjonssaken.

Det følger det av bl. § 30 første ledd at barnets foreldre har rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold innenfor de grensene bl. §§ 31 til 33 setter. Lovverket gir noen unntak fra foreldres rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet. Ett relevant eksempel er 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 som barnet skal ha. Tidsdimensjonen er også forskjellig. Abort skjer i den første perioden av svangerskapet, mens adopsjonsspørsmålet kommer først opp etter at fullført svangerskap, og foreldrene må også gjennom en refleksjonsperiode. Abortdiskusjonen er dessuten alene knyttet til kvinnen, mens adopsjon normalt også skal inkludere barnefaren. En adopsjon er en så vidtrekende avgjørelse for mindreårige foreldre at deres foreldre/verger etter Adopsjonslovutvalgets syn bør involveres.

### 6.6.3.6 Veiledning av parter med samtykke- eller uttalelsesrett

I en adopsjonssak er det viktig at alle parter er velinformerte både om adopsjonen og dens rettsvirkninger før de gir samtykke til adopsjon eller uttalelse i saken. Den det kreves samtykke eller uttalelse fra i adopsjonssaken, må få nødvendig veiledning og passende informasjon om adopsjonens virkning, særlig om adopsjonens varige juridiske virkning i forholdet mellom barnet og dets familie. At den som samtykker skal ha mottatt informasjon før vedkommende samtykker, fremgår i dag av samtykkeskjema som adopsjonsmyndighetene benytter når de innhenter samtykke, og Adopsjonslovutvalget foreslår i kapittel 6.6.3.3 at kravet blir fastsatt i lov.

Adopsjonsmyndighetene har en alminnelig veiledningsplikt etter fvl. § 11, men Adopsjonslovutvalget oppmuntrer i tillegg adopsjonsmyndighetene til rutinemessig å tilby partene i adopsjonssaken en informasjons- og veiledningssamtale før de avgir samtykke eller uttalelse. Utvalget er kjent med at adopsjonsmyndighetene stort sett har gode rutiner for dette. Forslaget er særlig motivert av et ønske om å styrke rettighetene til foreldre uten foreldreansvar i adopsjonssaken. En slik rutine synliggjør denne forelderens rolle som part i adopsjonssaken både for adopsjonsmyndighetene, og for søkeren og barnet. Veiledningsplikten gir også en mulighet for adopsjonsmyndighetene å få et bedre avgjørelsesgrunnlag. Det kan tenkes at foreldre som ikke har sterk skriftlig formuleringsevne, lettere benytter seg av muligheten til å formidle sitt syn muntlig dersom adopsjonsmyndighetene oppfordrer til det.

## 6.7 Forbud mot vederlag og annen motytelse

### 6.7.1 Gjeldende rett

Adopsjonsloven inneholder ingen bestemmelse om forbud mot vederlag ved adopsjon. Adopsjonsloven av 1917 hadde i § 9 enkelte bestemmelser om vederlag i forbindelse med adopsjon. Før adopsjon ble gitt, måtte avgjørelsesmyndigheten undersøke om det var betalt eller skulle betales noe vederlag, og hvor stort dette i tilfelle var. Dersom det skulle betales et vederlag, kunne det kreves at vederlaget ble anvendt til barnets beste. Under høringen til ny adopsjonslov i 1983 tok enkelte instanser til orde for å sløyfe bestemmelsene, eventuelt erstatte dem med et forbud mot vederlag. Daværende Justisdepartement var enig

med høringsinstansene i at bestemmelsene om vederlag virket unaturlige og at de av prinsipielle grunner burde bli sløyfet eller endret. Justisdepartementet gikk derimot ikke inn for at adopsjonsloven skulle inneholde et uttrykkelig forbud mot vederlag. Departementet begrunnet standpunktet slik (Ot.prp. nr.40 (1984–85) s. 25):

«Justisdepartementet ser i og for seg grunner som kan tale for at loven inneholder et direkte forbud mot adopsjon mot vederlag. Det kan imidlertid oppstå visse avgrensingsproblemer når det gjelder hva som skal anses som vederlag, jf. f.eks. det som er nevnt i uttalelsen fra Rådet for internasjonale adopsjoner – utgifter i forbindelse med oppfostringen av barnet mens det venter på å bli adoptert, donasjoner til barnehjem i forbindelse med adopsjon.

Noen nevneverdig praktisk betydning har det neppe om loven inneholder bestemmelser om vederlag eller ikke: Departementet er enig med Foreldreforeningen for barn fra andre land i at en vurdering av eventuelle avtaler om godtgjøring må kunne inngå i helhetsvurderingen av om adopsjonsbevilling skal gis, og at eventuelle vilkår om anvendelsen av vederlaget må kunne stilles uten særskilt lovhjemmel»

Departementet konkluderte gjennomgangen med at «den beste løsningen alt i alt» var å la bestemmelsen om vederlag gå helt ut av loven.

Selv om nåværende adopsjonslov ikke inneholder et uttrykkelig forbud mot vederlag, er eventuelle ytelser 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. Samtidig kan hensynet til barnet tilsi adopsjon, særlig dersom barnet over lenger tid har hatt adopsjonssøkerne som omsorgspersoner. Denne typen problemstillinger kan oppstå også i fremtiden selv om adopsjonsloven inneholder et forbud mot vederlag.

### 6.7.2 Internasjonale forpliktelser

FNs barnekonvensjon inneholder et forbud mot all utnytting, salg og handel med barn, se artikkel 35 og 36. I forlengelsen er det 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 artikkel 4 bokstav c) nr. 3 fastsetter uttrykkelig at eventuelle samtykker fra personer, institusjoner og myndigheter til adopsjon må være avgitt uten kompensasjon.

Videre fremgår 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 surrogatavtaler 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.* Annonsering må ikke foretages med henblik på at opnå en forbindelse, som nævnt i stk. 1.»

Veiledningsheftet (VEJ nr. 9652 af 28. november 2013 punkt 6.6) beskriver forbudet slik:

«Alle de personer, der skal afgive samtykke m.v. til adoption, er omfattet af forbuddet i adoptionslovens § 15 mod at yde eller modtage vederlag i forbindelse med adoptionen. Statsforvaltningen må under samtalerne søge oplyst, om der er ydet eller modtaget vederlag eller anden form for modydelse. En adoptionsbevilling må nægtes, hvis der er ydet vederlag, uanset om vederlaget har påvirket den pågældendes holdning til adoptionen.

I de situationer, hvor der skal afgives et samtykke efter adoptionslovens § 7 eller en erklæring efter adoptionslovens § 13, vil dækning af rimelige rejseomkostninger til en forælder, der bor i udlandet og skal afgive samtykket eller erklæringen overfor en dansk repræsentation eller anden myndighed, som udgangspunkt ikke være omfattet af forbuddet i adoptionslovens § 15.»

Den islandske adopsjonsloven inneholder et forbud mot å betale vederlag til personer som skal samtykke til adopsjon, som har flere likhetstrekk med det danske forbudet, se islandsk adopsjonslov artikkel 14.

I svensk rett er forbudet mot vederlag tatt inn i föräldrabalken kapittel 4 § 6 annet ledd:

«Ansökningen får inte bifallas, om det från någon sida har getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om bidrag till barnets underhåll. Underhållsbidrag i form av engångsbelopp är dock inte hinder för tillstånd till adoptionen, om beloppet har inbetalts till socialnämnden i den kommun där adoptanten är folkbokförd eller om det till nämnden har utfärdats en förbindelse på beloppet, vilken har godkänts av sökanden och nämnden. För det belopp som har inbetalts till nämnden skall genom dess försorg hos en försäkringsgivare inköpas en efter underhållsskyldigheten anpassad livränta åt barnet, om inte avtalet hindrar det eller nämnden finner att beloppet kan användas på något annat lämpligt sätt för barnets underhåll.

Ett avtal om ersättning eller underhåll, som borde ha medfört att ansökningen avslogs om rätten hade känt till avtalet, är utan verkan även om ansökningen bifalls. *Lag (1995:1242).*»

Bestemmelsen er kommentert i den svenske utredningen om adopsjon fra 2009, se SOU 2009: 61 *Modernare adoptionsregler* s. 197:

«Bestämmelsen om förbud mot ersättning vid adoption är av grundläggande betydelse i ärenden om adoption och det är enligt utredningens mening klart att den bör finnas kvar även i fortsättningen. Bestämmelsen har sin motsvarighet i många andra länder och kommer även till uttryck i konventionsregleringen på området.»

Den finske adopsjonsloven § 5 lyder:

«Adoption kan inte fastställas, om någon har gett eller utlovat en ersättning med anledning av adoptionen eller om någon annan än adoptiönssökanden med tanke på fastställande av adoption har betalat eller förbundit sig att betala ersättning för barnets underhåll.

En överenskommelse eller förbindelse att betala sådan ersättning som avses i 1 mom. är ogiltig.»

I den finske lovens forarbeider poengterer departementet at bestemmelsen ikke står i veien for at adopsjonsorganisasjoner kan kreve avgift eller kostnadsdekning i forbindelse med internasjonal adopsjon, se adoptionslag § 35 (RP 47/2011 rd.) s. 36).

#### 6.7.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at lovgivningen bør inneholde et forbud mot vederlag i adopsjonssaker (NOU 2009: 21 s. 80). 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.

Forbud mot vederlag for adopsjon følger allerede av Norges internasjonale forpliktelser, og en lovfesting av forbudet i adopsjonsloven vil gjøre norsk rett i bedre overenstemmelse med FNs barnekonvensjon, Haagkonvensjonen og Europarådskonvensjonen. Ved å lovfeste forbudet mot vederlag synliggjøres norske myndigheters holdninger til menneskehandel, kjøp og salg med barn. Økt bruk av surrogatmor kan lede til økt behov for slike bestemmelser ved nasjonale adopsjoner. Det bør derfor fremgå av loven at forbudet gjelder både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. For-

budet mot vederlag gjelder også ytelser til barn som skal uttale seg eller samtykke til egen adopsjon. For eksempel vil lovnad om belønning til barn som må samtykke til egen adopsjonssak når adopsjonen er gitt, omfattes av forbudet.

På grunn av forbudets virkeområde, bør regelen være en del av de generelle bestemmelsene i adopsjonsloven. Dersom adopsjonsmyndighetene mener at det er gitt vederlag, annen yttelse, eller lovnad om det til personer som skal samtykke til adopsjonen, er ikke samtykket bindende.

Adopsjonslovutvalget foreslår at forbudet utformes med utgangspunkt i Haagkonvensjonen, og at det derfor knyttes til samtykket i den enkelte adopsjonssak. Adopsjonslovutvalget foreslår at det kun er å gi lovnad 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. Utvalget vil understreke at forbudet mot vederlag ikke skal ramme alle krav om utgiftsdekning fra opprinnelseslandets myndigheter. Standardisert og enhetlig utgiftsdekning til sentrale myndigheter/adopsjonsorganisasjoner faller utenfor forbudet. Et eksempel på dette kan være sentrale myndigheter i opprinnelsesland som krever standardiserte beløp for å tillate internasjonal adopsjon. I Kina betales det f.eks. et bestemt beløp for hver adopsjonssak. Dette anses ikke som betaling for barnet eller for at forelder eller foresatt skal gi samtykke og skal ikke rammes av forbudet. For å synliggjøre at forbudet ikke er ment å ramme ren utgiftsdekning, foreslår utvalget 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, f.eks. ansatte i barnevernet, søkerens fastlege og liknende.

Særlige utfordringer kan oppstå i saker om surrogati, jf. utkastet til § 13. Mange av surrogatavtalene som inngås i utlandet er kommersielle, hvor surrogatmoren får vederlag for å bære frem barnet og gi samtykke til overføring av foreldreskapet etter fødselen, eventuelt med sikte på



adopsjon. Utkastet til § 10 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 kompensasjon for å samtykke til adopsjon, vil dette rammes av forbudet.

De som tar imot vederlag eller annen ytelse i forbindelse med adopsjonssøknaden, vil kunne omfattes av korrupsjonsbestemmelsen i strl.

(2005) § 387 (strl. (1902) § 276a). Adopsjonslovutvalget har i første rekke ment å ramme personer som skal uttale seg i adopsjonssaken etter forslaget §§ 8 og 9.

De ytterligere konsekvensene av eventuelle brudd på vederlagsforbudet er nærmere drøftet i kapittel 27 om straff ved brudd på adopsjonslovens bestemmelser.



*Del V*  
*Spesielle vilkår for nasjonal adopsjon*



## Kapittel 7

# Vilkår for adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon

### 7.1 Innledning

---

Foreldre som ikke ser seg i stand til å ta vare på barnet sitt kan frigi det til nasjonal adopsjon. Fra å være en utbredt adopsjonstype i Norge i etterkrigstiden (se kapittel 5.4), gjennomføres det nå mellom 1 og 6 slike adopsjoner årlig.

De alminnelige vilkårene i adopsjonsloven kapittel 1, gjennomgått i utredningens kapittel 6, må være oppfylt ved en nasjonal adopsjon av et spedbarn. Denne adopsjonstypen er bare aktuell den første tiden etter fødsel. Derfor gjelder regelen i adl. § 7 annet ledd om at foreldre ikke kan samtykke til adopsjon før to måneder etter at barnet er født, se kapittel 6.6 om krav til foreldresamtykke.

I kapittel 19 om myndighetenes ansvarsområde og saksgangen ved nasjonal adopsjon, konkluderer Adopsjonslovutvalget med at saker hvor foreldrene har frigjort sitt spedbarn til nasjonal adopsjon, fortsatt bør behandles som en egen adopsjonstype (punkt 19.4.4). Alternativet ville vært å behandle sakene som adopsjon av fosterbarn hvor foreldrene samtykker. I dette kapitlet ser utvalget nærmere på hvorvidt adopsjonsloven bør oppstille vilkår for adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon. Først følger imidlertid visse klargjøringer med hensyn til terminologien for denne adopsjonstypen.

### 7.2 Terminologi

---

Adopsjonstypen betegnes ofte som nasjonal samtykkeadopsjon av ukjent barn eller spedbarnsadopsjon hvor foreldrene samtykker. Et særpreg ved disse adopsjonene til sammenligning fra andre nasjonale adopsjoner er at fra søkerens ståsted er barnet normalt ukjent. Imidlertid kan barnet være kjent for søkerne dersom de oppfoster barnet i påvente av en avgjørelse fra Faglig utvalg (NOU 2009: 21 s. 113). I tillegg er barnet kjent for norske myndigheter når adopsjonsvedtaket blir fattet. Adopsjonslovutvalget har derfor

valgt ikke å betegne adopsjonene som adopsjon av et *ukjent* barn. For å skille adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon fra samtykkeadopsjoner av fosterbarn, mener Adopsjonslovutvalget at «adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon» eller «nasjonal spedbarnsadopsjon» er en bedre betegnelse for adopsjonstypen som omtales her. Også denne ordbruken må imidlertid klargjøres nærmere.

Selv om adopsjonstypen blir betegnet som nasjonal adopsjon, kan barna som frigis til adopsjon i Norge helt eller delvis være av utenlandsk opprinnelse og kan ha et annet statsborgerskap. Selv om det er tale om «spedbarn», gir regelverket ingen øverste aldersgrense for barnet før adopsjonen faller utenfor kategorien som omtales her. I praksis er det derimot ikke aktuelt at et eldre barn blir adoptert bort av sine foreldre etter denne ordningen. En adopsjonsprosess av denne typen blir igangsatt ved at barnets foreldre selv tar kontakt med adopsjonsmyndighetene før, i forbindelse med eller like etter fødsel, med ønske om bortadopsjon. Dersom foreldre tar kontakt med adopsjonsmyndighetene først etter at barnet er blitt eldre, må adopsjon skje etter andre regler.

### 7.3 Gjeldende rett

---

Adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon har mange likhetstrekk med internasjonal adopsjon. Det er f.eks. barnets foreldre som har frigitt barnet for adopsjon og slik igangsatt prosessen, og det foreligger vanligvis ikke en forutgående relasjon mellom søker og barnet. Saksgangen ved nasjonal spedbarnsadopsjon er regulert av adl. § 16c som fastsetter at departementet oppnevner et utvalg for adopsjonsformidling av barn bosatt i riket. 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. Faglig utvalg har ansvar for å velge familie til de barna som adopteres bort etter

bestemmelser om spedbarnsadopsjon. Utvalgelse av foreldre til hvert enkelt barn skjer etter forskriften § 6:

«Ved utvalgelse av foreldre til barnet, er det barnets beste som er avgjørende. Biologiske foreldres ønske om adoptivforeldre eller adoptivhjem skal tillegges vekt så langt det er forenelig med hensynet til barnets beste.»

Videre fastsetter bestemmelsen at Faglig utvalg ved utvalgelse av foreldre skal legge vekt på retningslinjene som gjelder for internasjonal adopsjon. Departementets rundskriv Q-0972 av september 1998 om utenlandsadopsjoner med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem er derfor relevante også ved denne typen nasjonal adopsjon. Langt på vei stilles samme krav til adopsjonssøkerne ved nasjonal spedbarnsadopsjon som ved internasjonal adopsjon. Se kapittel 14 for en gjennomgang av kravene som stilles til søkere ved internasjonal adopsjon.

## 7.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget har flere endringsforslag når det gjelder saksbehandlingen av søknad om nasjonal spedbarnsadopsjon, jf. kapittel 19.

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. kapittel 24. Utvalget foreslår at kravene skal fremgå av forskrift med hjemmel i lovutkast til § 4 om grunnleggende krav til adopsjonssøkerne. Hjemmelen for vilkårene vil dermed ikke fremgå av bestemmelsen som gjelder nasjonale spedbarnsadopsjoner, men av bestemmelsen som hjemler departe-

mentets generelle adgang til å forskriftsfeste forskjellige krav til søkere av forskjellige adopsjonstyper.

Ved nasjonal spedbarnsadopsjon skal norske adopsjonsmyndigheter koble – «matche» – barnet sammen med adopsjonssøkerne. Dermed kommer noen forskjeller mellom nasjonal spedbarnsadopsjon og internasjonal adopsjon frem. Ved nasjonal spedbarnsadopsjon vil barnet som hovedregel være relativt nyfødt. At barnets erfaringer så langt tross alt er knyttet til en situasjon i Norge er et viktig moment i vurderingen. Ved nasjonal spedbarnsadopsjon må det antas at adopsjonsmyndighetene har et godt grunnlag for å avgjøre hvilke adopsjonssøkere som «matcher» det konkrete barnet, fordi både barnet og alle opplysninger om det og dets fortid vil være tilgjengelig for adopsjonsmyndighetene for utredning.

Skillet mellom adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon og adopsjon av fosterbarn er krevende, jf. diskusjonene i kapittel 9.4.4. Etter Adopsjonslovutvalgets 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. Utvalget mener skillet bør knyttes til tidspunktet for når foreldrene frigir barnet til adopsjon. Siktemålet er at det er bare barn som ikke har blitt tatt hånd om av sine foreldre som blir adoptert som spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon.

Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven slår fast at dersom et barn skal adopteres som spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon, kan ikke foreldrene selv ha overtatt den faktiske omsorgen for barnet etter fødselen, for så å ta kontakt med adopsjonsmyndighetene. Dersom foreldrene ønsker å frigi sitt barn til nasjonal adopsjon, skal barnet like etter fødselen bli overført til sine tiltenkte adoptivforeldre, eller til et beredskapshjem i påvente av Bufetat regions valg av adoptivforeldre. Barnet vil oppholde seg der frem til tomånedersfristen er utgått og foreldrene kan avgi samtykke til adopsjon.

Ikke alle spørsmål knyttet til sontringen mellom barn som er frigitt til nasjonal adopsjon og fosterbarn løses ved å knytte sakstypen opp til

Tabell 7.1 Behandlede saker, adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tildelinger <sup>1</sup>	7	3	5	6	3	4	1	4

<sup>1</sup> Årene 2006–2008 er hentet fra NOU 2009: 21.

Kilde: Bufdir

hvorvidt foreldrene har tatt hånd om barnet sitt selv før de har tatt kontakt med adopsjonsmyndighetene. Det vil være saker hvor foreldrene tidlig 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 adl. § 7 annet 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. Dersom foreldrene i flere måneder etter fødselen fortsatt ikke er sikre på om de vil beholde barnet, faller saken inn under barnevernloven, jf. bvl. § 4-7. Her må imidlertid adopsjonsmyndighetene bruke skjønn og vurdere saken ut fra det konkrete barnets situasjon. Barna vil i slike situasjoner være hos sine fremtidige adoptivforeldre, alternativt i beredskapshjem. Blir saken overført til barnevernet, kan de tiltenkte adoptivforeldrene anses som fosterforeldre, og kan eventuelt etterhvert adoptere barnet dersom da ikke de biologiske foreldrene likevel velger å ta hånd om barnet selv.

Etter Adopsjonslovutvalgets syn bør en sak hvor foreldrene har frigitt barnet til nasjonal spedbarnsadopsjon, men ikke har avgjort om de vil adoptere bort barnet, ikke strekke seg ut over 3 måneder etter fødselen. Adopsjonslovutvalget 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 3 måneder. 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 vurderes 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 som 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 adopsjon, jf. § 1 i forskrift av 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldrene samtykker til adopsjon. 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 Adopsjonslovutvalget 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 bvl. § 4-6 første ledd, jf. § 4-4 fjerde ledd. Dersom det senere skulle bli aktuelt at barnets fosterforeldre adopterer barnet, vil barnet bli adoptert etter gjeldende regler for fosterbarnadopsjon og ikke etter særreguleringen av nasjonal spedbarnsadopsjon.

## Kapittel 8

# Vilkår for adopsjon av stebarn

### 8.1 Innledning

Stebarnsadopsjon innebærer at barnet adopteres av partneren 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. Sakene kan f.eks. gjelde søknad fra en steforelder som har planlagt barnet sammen med barnets biologiske forelder hvor barnet er født etter assistert befruktning i utlandet, eller søknad om adopsjon av en voksen person som ønsker å bryte rettslige bånd til en av sine opprinnelige foreldre ved å formalisere et etablert foreldre-barn-forhold med sin steforelder.

Regelverket må være fleksibelt nok til å gi gode reguleringer av ulike situasjoner. Samtidig må regelverket fremme likebehandling og forutberegnelighet. I tillegg må ikke ønsket om å fange opp ulike særlige situasjoner som unntaksvis oppstår føre til at reguleringen blir konturløs og unødige vidtfaunende. Denne balansegangen har vært avgjørende for Adopsjonslovutvalgets endringsforslag til vilkår for stebarnsadopsjoner. For eksempel har utvalget valgt å regulere adopsjon av barn født etter bruk av assistert befruktning i en egen bestemmelse, se nærmere kapittel 9 og utkastet til § 13. I dette kapitlet ser utvalget derfor kun på ordinære stebarnsadopsjoner hvor den ene søker om å adoptere den andres barn, uten at foreldreskapet er planlagt forut for befruktningen.

### 8.2 Gjeldende rett

#### 8.2.1 Adopsjonsloven

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

25. april 2014 nr. 13 ble bestemmelsen utvidet til også å gjelde samboere. Adl. § 5a fikk da samtidig en legaldefinisjon av samboere («to personer som bor sammen i et stabilt og ekteskapslignende forhold»). Ved samme endringslov åpnet lovgiver for stebarnsadopsjon etter samlivsbrudd og dødsfall. Adl. § 5b lyder nå:

«Den ene ektefelle eller samboer kan med samtykke fra den andre ektefelle eller samboer adoptere dennes barn hvis ikke de er ektefeller eller samboere av samme kjønn og barnet er et adoptivbarn som opprinnelig kommer fra en fremmed stat som ikke tillater slik adopsjon.

Den ene partner i et registrert partnerskap kan med samtykke fra den andre partner adoptere dennes barn med mindre barnet er et adoptivbarn som opprinnelig kommer fra en fremmed stat som ikke tillater slik adopsjon.

Skilt ektefelle eller registrert partner kan med samtykke fra tidligere ektefelle eller registrert partner adoptere dennes barn. Dette gjelder kun der det er etablert ett foreldreskap for barnet og denne forelder er skilt fra den som søker om å adoptere. En tilsvarende adgang gjelder for samboere der samboerskapet er oppløst.

Gjenlevende ektefelle, registrert partner eller samboer kan adoptere tidligere ektefelles, registrert partners eller samboers barn. Dette gjelder kun der det er etablert ett foreldreskap for barnet og denne forelder er død.»

Mulighetene for stebarnsadopsjon fantes allerede i adopsjonsloven av 1917 (§ 3), og helt siden den gang har lovgiver i forarbeidene uttrykt skepsis til adopsjon som kan føre til brudd i kontakten mellom barnet og dets *biologiske* forelder, jf. f. eks. Ot.prp. nr. 66 (1916) s. 4 og Innst. O. nr. 19 (1985–86) s. 5. 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/samboerne som om det var deres felles barn, jf. adl. § 13 annet ledd.

Rettsvirkningen av stebarnadopsjoner 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 foreldre 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 halv søsken). Regelen i adl. § 5b første og annet ledd om at ektefeller/samboere og registrerte partner kan adoptere den andres barn er et unntak fra adl. § 5 om at ektefeller/samboere/registrerte partnere kun kan adoptere sammen.

Ved adl. § 5b tredje og fjerde ledd åpner loven for stebarnsadopsjon også dersom ekteskapet, partnerskapet eller samboerskapet mellom barnets forelder og steforelder er avsluttet ved skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall. I tillegg til at de generelle vilkårene for 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/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 barnet bor sammen med sin juridiske far og hans ektefelle, partner eller samboer. I slike saker har barnet allerede to juridiske foreldre; surrogatmor og juridisk far, se nærmere kapittel 9.

Ved stebarnsadopsjon etter skilsmisse/samlivsbrudd må tidligere ektefelle, registrerte partner eller samboer samtykke til adopsjon. 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 (rundskriv Q-1225 B s. 1). 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, skriver departementet at det kan tenkes at en stebarnsadopsjon er til barnets beste også i disse sakene. Et nytt forhold kan likevel være et relevant moment i vurderingen av om adopsjonen vil være til barnets beste (rundskriv Q-1225 B s. 1).

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 eneste mulighet enslig adopsjon, og rettsvirkningen ble da at barnet mistet sin juridiske tilknytning til begge sine opprinnelige foreldre og/eller deres familie og slekt, jf. adl. § 13. Dette er som regel ikke en god og ønskelig 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 (rundskriv Q-1225 B s. 1).

Forslaget om at steforelder skal ha mulighet til å adoptere etter skilsmisse og død, ble først lansert av Farskapsutvalget i NOU 2009: 5 *Farskap og annen morskap*, s. 99–101. Hove-utvalget omtalte også problemstillingen og tok utgangspunkt i Farskapsutvalgets forslag i sin utredning, se NOU 2009: 21 s. 128–130.

### 8.2.2 Departementets retningslinjer

I rundskriv Q-1045 gjennomgår departementet momenter som skal være relevante ved skjønnsutøvelsen ved stebarnsadopsjoner. Her understreker departementet at stebarnsadopsjoner kan utløse mange ulike problemstillinger (rundskriv Q-1045 s. 17):

«En søknad kan være begrunnet med at den ene av barnets foreldre er død. I andre saker kan spørsmålet komme opp der barnet har fått en steforelder etter en skilsmisse eller et samlivsbrudd mellom barnets foreldre. I noen saker har barnet liten eller ingen kontakt med den forelderen det ikke lever sammen med. I andre saker kan det derimot være kontakt og sporadisk samvær mellom barnet og forelderen. Det kan i enkelte tilfeller være sterke konflikter mellom barnets biologiske foreldre som er bakenforliggende årsak til søknad om stebarnsadopsjon, for eksempel der søknaden fremstår som en forlengelse av en konflikt om barnefordeling eller samvær.»

Flere momenter gjør seg gjeldende ved vurderingen av søknader om stebarnsadoptsjon. I rundskriv Q-1045 peker departementet på momenter som adopsjonsmyndighetene må vurdere ved adopsjonssøknad som gjelder stebarn. Departementet understreker at vilkårene i adl. § 6 første og annet ledd må være til stede. Nedenfor følger en gjennomgang av seks andre momenter som kan identifiseres i departementets retningslinjer.

#### *Forelder uten foreldreansvar*

Stebarnsadoptsjon er utelukket med mindre forelder med del i foreldreansvaret 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 bl.a. 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 stebarnsadoptsjon, 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.»

I tidligere rundskriv ble dette siste formulert som at adopsjon kunne gis dersom «barnet er tjent med at båndene til» biologisk (opprinnelig) forelder brytes (Sosialdepartementets rundskriv I-15/89 av 13. oktober 1989 s. 8). Hognestad og Steenberg skriver at dette vil særlig være tilfelle der forelderen tidligere har utsatt barnet, eller personer som står barnet nær, for vold, mishandling overgrep, grov omsorgssvikt, eller er tungt kriminelt belastet, jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 175. Beskyldninger om slike forhold fra den annen part er ikke tilstrekkelig.

#### *Kontakt med den andre forelderen?*

I retningslinjene fremhever departementet 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. 19.

#### *Forholdets stabilitet*

Myndighetene må, så langt det er mulig, ha klarlagt at forholdet mellom søker og ektefelle, registrert partner eller samboer er stabilt. Før lovendringen som muliggjorde adopsjon av samboers barn, kunne et dokumentert samboerforhold forut for ekteskaps- eller partnerskapsinngåelsen tillegges vekt. Ved internasjonal adopsjon var to års varighet av ekteskap/partnerskap normalt tilstrekkelig, men departementet understreket i retningslinjene at et ekteskap eller registrert partnerskap som f.eks. hadde vart i to år «i det enkelte tilfelle vil kunne være for kortvarig. Det avgjørende for vurderingen vil alltid være om adopsjonen samlet sett vil bli til barnets beste», jf. rundskriv Q-1045 s. 19.

#### *Konflikt mellom de opprinnelige foreldrene?*

Et moment som taler imot stebarnsadoptsjon er «saker hvor det må legges til grunn at det er et motsetningsforhold mellom barnets foreldre, f.eks. 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. 19.

#### *Den andre forelderen 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.

#### *Ulempe å vente til barnet er 12 år?*

Departementet peker på 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. Departementet åpner likevel for adopsjon dersom «særlige grunner» taler for det før barnet er fylt 12 år, jf. rundskriv Q-1045 s. 19. Retningslinjene utdyper ikke hva som ligger i kravet om «særlige grunner».

### 8.2.3 Statistikk

Nedenfor følger en oversikt over stebarnsadoptionser behandlet i førsteinstans i perioden 2006–2013. For en gjennomgang av avgjørelser fra adopsjonsmyndighetene i årene 2006–2008, se NOU 2009: 21 s. 117–120.

Før 2011 hadde ikke Bufdir begynt å føre særskilt statistikk over stebarnsadoptionser etter bruk av assistert befruktning. Tallene fra 2006–2010 inkluderer dermed trolig også adopsjon av barn unnfanget ved ukjent donor og barn født av surrogatmor. Etter 2010 inneholder oversikten kun ordinære stebarnsadoptionser (for statistikk for adopsjon av barn unnfanget ved ukjent donor og av barn født av surrogatmor, se kapittel 9).

Sammenlignet med tall fra SSB på stebarnsadoptionser på 1970-tallet, har antallet adopsjoner gått ned (1970: 226 adopsjoner, 1971: 255 adopsjoner og 1972: 425 adopsjoner). Nedgangen kan skyldes at barnets opprinnelige far har fått bedre rettigheter ved samlivsbrudd, og at det nå er mer akseptert i samfunnet å ha familiesammensetninger som skiller seg fra den tradisjonelle kjernefamilien.

Avslagsprosenten i statistikken er noe ujevn. Dette kan delvis skyldes at tallene fra 2006–2010 inneholder alle typer stebarnsadoptionser. Det gis svært få avslag i saker om adopsjon av barn født av surrogatmor eller av barn unnfanget ved ukjent donor. En annen grunn til at avslagsprosenten er ujevn er nok at en her opererer med svært lave tall totalt sett. Det skal dermed små forskjeller til før det gir store utslag på avslagsprosenten.

## 8.3 Andre nordiske lands rett

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

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

## 8.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

### 8.4.1 Innledning

Adopsjonslovutvalget går i hovedsak inn for å videreføre dagens hjemler for stebarnsadoptionser. Adopsjonsmyndighetene har i praksis lagt listen høyt for innvilgelse av søknader om stebarnsadoptionser. Selv om alle parter i adopsjonssaken – opprinnelig foreldre, steforelder og barnet selv – ønsker adopsjon, kan det være grunnlag for en restriktiv holdning. Adopsjon har vidtrekkende konsekvenser. Adopsjonsmyndighetene må både ta stilling til hva som er best for barnet under de eksisterende forholdene og vurdere et fremtidsperspektiv. Det er ikke rent sjelden at barnet og opprinnelig forelder (gjen)oppretter et forhold når barnet blir eldre eller dersom barnets forhold til

Tabell 8.1 Behandlede saker, stebarnsadoptionser, førsteinstans før klagebehandling

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Innvilget	143	221	221		141	90	99	88
Avslag	60	58	75		57	60	43	74
Avslagsprosent	42 %	26 %	34 %		40 %	67 %	43 %	84 %

Kilde: Bufdir (mangler tall fra 2009).

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.»

Adopsjonslovutvalget mener at praksis bør bygge på samme grunnholdning som tidligere.

#### 8.4.2 Strukturelle spørsmål

Adopsjonsloven § 5b slik den ble vedtatt i 2014, er en omfattende bestemmelse. Den regulerer stebarnsadopsjon både for ektefeller, registrerte partnere og samboere. Videre fremstår den noe ustrukturert fordi ektefeller og samboere reguleres sammen i første ledd, mens ektefeller og registrerte partnere reguleres sammen i tredje ledd. I hvert tilfelle er den gruppen som er utelatt i første omgang (henholdsvis registrerte partnere og samboere), regulert for seg selv like etter. For et mer ryddig regelverk foreslår Adopsjonslovutvalget en revidert bestemmelse som i større grad har felles regulering av de ulike samlivsformene. Som diskutert i kapittel 6.4.5 foreslår utvalget å endre ekteskapsloven § 95 slik at adopsjonsloven ikke utgjør et unntak fra den rettslige likestillingen mellom ektefeller og registrerte partnere. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å sløyfe «registrerte partnere» fra bestemmelsen om stebarnsadopsjon. De vil som følge av endringen i ekteskapsloven § 95 omfattes av «ektefeller».

Et annet strukturelt spørsmål er hvor bestemmelsen om stebarnsadopsjon skal plasseres i lovutkastet. Sett i sammenheng med at den regulerer unntak fra utkastet til § 5 om krav om ekteskap eller samboerskap, kan den settes sammen med denne. Adopsjonslovutvalget har likevel kommet til at bestemmelsen om stebarnsadopsjon skal fremgå av lovutkastet til § 12 i kapittel 3 om nasjonal adopsjon.

#### 8.4.3 Vilkår for stebarnsadopsjon

##### 8.4.3.1 Krav om oppfostring

Et trekk ved stebarnsadopsjon er at barnet normalt allerede bor sammen med søker og søkers

ektefelle/registrerte partner/samboer, eller dersom den som skal adopteres er voksen, har bodd sammen med vedkommende tidligere. Uansett er den som skal adopteres godt kjent med adopsjons søkeren 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 fremstår 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 til adopsjon.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at formålet med stebarnsadopsjoner er «å sikre juridiske bånd mellom steforelder og stebarn der det allerede foreligger følelsesmessige bånd på linje med et biologisk foreldre-barnsforhold» og 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. På denne bakgrunn foreslår Adopsjonslovutvalget at alternativet i nåværende adl. § 2 – «ønsker å oppfostre barnet» – ikke skal være et alternativt vilkår for ordinære stebarnsadopsjoner. Et ønske om fremtidig oppfostring skal ikke være tilstrekkelig for innvilgelse av stebarnsadopsjon. Ved adopsjon av mindreårig stebarn er det derimot en forutsetning at søker fortsatt ønsker å oppfostre barnet.

Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste et minstekrav for oppfostringstid for at vilkåret «har oppfostret» barnet skal være oppfylt i stebarnsadopsjonssaker. Selv om det vil kunne gjøre systemet mindre fleksibelt, vil det sikre likebehandling og forutberegnelighet. Det vil også gjøre forvaltningen mer effektiv da det ikke er nødvendig å utrede og gjøre en vurdering av steforeldrens 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 mer tilgjengelig for adopsjonssøkere.

Lengden på et lovfestet krav om oppfostringstid må gjenspeile at siktemålet er å sikre at barnet og adopsjonssøkeren har en tilhørighet som er vedvarende.

Hove-utvalget foreslo i sin utredning at det bør minst kreves en oppfostringstid på 5 år for at stebarnsadopsjon skal kunne innvilges (NOU 2009: 21 s. 122). Få høringsinstanser uttalte seg om forslaget. 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, jf. pkt. 9.4.3, særlig siden utvalget legger vekt på å stille klare formelle krav med liten eller ingen unntaksadgang», jf. høringsuttalelsen til LLH datert 25. mai 2010 s. 2.

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 «er i tråd med regionens praksis», jf. høringsuttalelsen til Bufetat region Midt-Norge datert 29. april 2010 s. 2. Også Bufdir støttet Hove-utvalgets forslag om at det bør oppstilles et krav om at det må foreligge minst 5 års oppfostringstid for at mindreårige barn skal kunne adopteres (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 31). Bufetat region øst var enig i at vilkårene for stebarnsadoptsjon bør «implementeres i forskrift, og eventuelt konkretiseres i rundskrivet. Spesielt gjelder dette kravet om oppfostringstid og spesifisering av ‘annen særlig grunn’ i § 2», jf. høringsuttalelsen til Bufetat region øst datert 28. april 2010 s. 3–4.

Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste et krav om 5 års oppfostringstid ved søknad om stebarnsadoptsjon. Særlig to faktorer har vært avgjørende.

For det første tilsier formålet med krav om oppfostringstid i seg selv at det må kreves at det har gått noe tid før stebarnsadoptsjoner kan vurderes å være det beste for barnet. Selve vurderingsgrunnlaget gjelder forhold som tar tid å etablere. Dette gjelder både barnets forhold til steforelderen og forholdet mellom steforelderen og barnets forelder. Det tar tid å bygge tette relasjoner. Adopsjonslovutvalget mener at oppfostring i 5 år vil øke sannsynligheten for at et slikt bånd er skapt før søknad om adopsjon fremsettes. I tillegg vil forholdet mellom forelderen og steforelderen etter 5 år ha vist sin stabilitet.

Videre bør forholdet mellom barnet og dets opprinnelige forelder og slekt i mest mulig grad være avklart. Et barn bør ikke stebarnsadopteres dersom det pågår en konflikt mellom noen av partene, jf. retningslinjene i rundskriv Q-1045 gjennomgått ovenfor. 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.

Totalt sett fører et krav om 5 års oppfostringstid til at adopsjonsmyndighetene har et bedre vur-

deringsgrunnlag for å avgjøre om stebarnsadoptsjonen er til barnets beste.

Den *andre* faktoren som har vært avgjørende for at Adopsjonslovutvalget foreslår 5 år, er at forslaget allerede har vært på høring og høstet gode tilbakemeldinger fra adopsjonsmyndighetene selv. Praksis i stebarnsadoptsjonssaker synes allerede 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.

I EMD-praksis (se kapittel 3.3.5) gjelder flere av dommene saker hvor sosiale bånd allerede er oppstått, og hvor spørsmålet er om disse rettslig skal anerkjennes av myndighetene (se Menneson, som gjelder anerkjennelse av biologiske bånd). EMD har fremhevet at hensynet til barnets beste kan tilsi at myndighetene kan være konvensjonsforpliktet til å anerkjenne etablerte sosiale bånd (Wagner, avsnitt 133 og X. m.fl., avsnitt 145, se også Emonet m.fl., avsnitt 86 som gjelder voksenadoptsjon). Plikten til rettslig å anerkjenne oppståtte sosiale bånd kan også være aktuell der hvor dette innebærer at andre etablerte bånd brytes (Eski, avsnitt 39). Adopsjonslovutvalget mener at 5-årskravet ikke er i strid med praksis fra EMD. Adopsjonslovutvalget viser særlig til at 5 år er en kort periode i oppfostringssammenheng. Personer som ikke oppnår 5 års oppfostringstid, kan i konkrete tilfeller avhjelpe med en senere voksenadoptsjon etter alternativet «særlige grunner», jf. utkastet til § 16.

#### 8.4.3.2 Skjønnsmessige vurderinger ved stebarnsadoptsjon – til barnets beste

Vurderingen av om innvilgelse av stebarnsadoptsjon er til barnets beste er svært skjønnsmessig. Momentene som framgår av departementets retningslinjer Q-1045 må stå sentralt ved vurderingen av om en søknad om stebarnsadoptsjon skal innvilges. Disse gir uttrykk for hva som anses å være til barnets beste i stebarnsadoptsjonssaker. Avveiningene som er gjort må fremgå av vedtaket for at begrunnelsen skal være tilstrekkelig etter de kravene som følger av forvaltningsloven.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om momentene som i praksis står sentralt i vurderingen av søknad om stebarnsadoptsjon bør lovfestes som momenter adopsjonsmyndighetene særlig skal vektlegge ved avgjørelsen av en søknad. Fra lovforhold er det nylig gitt uttrykk for at en ikke ønsker at adopsjonsloven skal oppstille konkrete vilkår for avgjørelsen av søknad til en annen avgjørelse innen adopsjonsloven; forhåndssamtykke til

adopsjon av barn i utlandet. Det fremgår av Familie- og kulturkomiteens innstilling at komiteen mener at avgjørelsen av om adopsjonssøkerne skal godkjennes «bør tas ut fra en helhetsvurdering basert på søkerens egnethet som adoptivforelder og barns rett til en trygg oppvekst», jf. Innst. 143 L (2013–2014) s. 8.

Ett av siktemålene med Adopsjonslovutvalgets lovutkast er at det skal være klart og konsist. Det kan argumenteres for at flere av momentene som særlig vektlegges ved søknad om stebarnsadopsjon er så skjønsmessige at de behøver nærmere avklaring og veiledning enn det er rom for i en lovtekst. For å unngå at lovteksten blir misvisende eller for omfattende, kan det derfor være fornuftig at slike krav framgår av forskrift eller rundskriv hvor de kan konkretiseres nærmere. På den annen side har utvalget et mål om å gi en pedagogisk og leservennlig lovtekst som gir leseren nødvendig informasjon til å kunne vurdere egen rettsstilling. Ved stebarnsadopsjon fremgår flere av vurderingsmomentene som får avgjørende betydning for utfallet i sakene kun av retningslinjer i rundskriv. Dette er etter utvalgets syn ikke heldig med tanke på at regelverket skal være tilgjengelig og gi grunnlag for forutberegnelighet for det adopsjonssøkende publikum. I tillegg kommer det at stebarnsadopsjonssaker utgjør en stor andel av det totale antall adopsjonssaker som behandles årlig. Det vil derfor være viktigere ved stebarnsadopsjonssaker enn ved andre former for nasjonal adopsjon at de konkrete kravene som stilles fremgår direkte av loven.

Adopsjonslovutvalget har kommet til at de konkrete momentene som normalt får avgjørende betydning for utfallet i stebarnsadopsjonssaker, er så gjennomarbeidet og godt begrunnet at de bør lovfestes. Utvalget foreslår at det fremgår tydelig av lovteksten at de lovfestete, konkrete vurderingsmomentene ikke gir en fullstendig oversikt over relevante hensyn i stebarnsadopsjonssaker. Det kan tenkes at hensyn som ikke er nevnt i lovteksten kunne få betydning for utfallet.

Ved utarbeidelsen av lovutkastet har Adopsjonslovutvalget tatt utgangspunkt i retningslinjene som oppstilles for stebarnsadopsjonssaker i rundskriv Q-1045, se gjennomgang i punkt 8.2.2 i dette kapittelet. Utvalget foreslår at terskelen for adopsjon av stebarn skal være den samme som nå og momentene som tidligere kun har fremgått 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.

#### *Særlig om å avvente avgjørelse til fylte 12 år*

I retningslinjene slår departementet fast at innvilgelse av adopsjon av stebarn normalt bør avvendes til barnet er 12 år og selv skal samtykke. I følge retningslinjene må det foreligge «særlige grunner» for at adopsjonsmyndighetene skal kunne gi adopsjon før barnet er fylt 12 år (rundskriv Q-1045 s. 19). Hovedutvalget støttet dagens praksis med å avvente søknaden til barnet var fylt 12 år, jf. NOU 2009: 21 s. 123. Adopsjonslovutvalget mener det er grunnlag for revurdering av tilnærmingen til denne tematikken. På den ene siden kan dagens praksis sies å støtte opp under barnet som en selvstendig aktør ved å avvente til barnet har nådd en slik alder at dets samtykke er en nødvendig forutsetning for adopsjon. Ved å avvente, involverer myndighetene barnet direkte i beslutningsprosesser i saker som angår det selv. Samtidig bør ikke praksis føre til at myndighetene utsetter adopsjonsavgjørelser dersom det allerede på søknadstidspunktet vil være til barnets beste å bli adoptert av steforelderen. Adopsjonslovutvalget mener at saken skal behandles når saken er tilstrekkelig utredet etter forvaltningslovens regler, og saken dermed er moden for avgjørelse. Adopsjonsmyndighetene må innvilge søknaden dersom vilkårene for adopsjon er oppfylt. Dersom vilkårene er til stede, og adopsjonsmyndighetene avventer behandlingen av saken eller avslår saken med påskrift om mulighet for å søke på nytt når barnet har nådd en viss alder, kan barnet oppleve å komme i en situasjon hvor det er presset til å ta standpunkt. Utvalgets syn på dette punkt henger altså sammen med synet på hvorvidt 12-åringer selv må samtykke i egen adopsjonssak (se kapittel 6.5.5).

#### **8.4.4 Stebarnsadopsjon med et internasjonalt preg**

Dersom en person som er bosatt i Norge ønsker å adoptere sin partners barn som er bosatt i utlandet, oppstår det gjerne særegne problemstillinger. Barnet kan f.eks. bo fast i utlandet, men i lengre perioder være på besøk i Norge. Gjerner i kombinasjon med dette, kan adopsjonssøker ha lengre opphold i barnets hjemland. Adopsjonslovutvalget mener at de ordinære vilkårene for stebarnsadopsjon bør gjelde også her. Dersom adopsjonssøker i perioder oppfostrer 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 utgjøre 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.

Dersom en person som er bosatt i Norge skal stebarnsadoptere et barn som har en forelder i utlandet, kan det også oppstå flere andre særskilte problemstillinger som i hovedsak knytter seg til opplysning av saken, og rettighetene til den forelderen som er bosatt i utlandet. Problemstillingene er spilt inn til Adopsjonslovutvalget av medlemmer av referansegruppen til utvalget. For enkelhets skyld tar utvalget utgangspunkt i et konkret forhold ved beskrivelsen av spørsmålene: Et barn og barnets mor er flyttet til morens nye partner i Norge. Barnets far bor i utlandet. Morens nye partner ønsker etter hvert å stebarnsadoptere barnet. I slike saker er det nødvendig for norske adopsjonsmyndigheter å fastslå om barnets far i utlandet har foreldreansvar for barnet. I så tilfelle skal han samtykke til adopsjonen for at den skal kunne innvilges etter adl. § 7 (utkastet til § 9 første ledd). Dersom han ikke har foreldreansvar for barnet, skal han få uttale seg i adopsjonssaken. Et eksempel på en problemstilling som kan oppstå i slike saker er at det kan 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 på en problemstilling som kan oppstå i slike saker, er at barnets far er vanskelig å lokalisere. Et tredje eksempel kan være at barnets opprinnelsesland har regler om foreldreansvar som fraviker fra den norske reguleringen.

Adopsjonslovutvalget mener 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 foreldreansvar for barnet, og hva forelderen bosatt i utlandet mener om adopsjonen. Utvalget er oppmerksom på at sakene er tidkrevende og komplekse, men understreker at en så vidt det er mulig må unngå å komme i en situasjon hvor det innvilges adopsjon uten at forelderen i utlandet har fått uttale seg om saken.

Ut over forvaltningsorganers utredningsplikt etter fvl. § 17, mener Adopsjonslovutvalget at problemstillingene som kan oppstå i slike saker fremstår som så konkrete og ulikeartete, at utvalget ser det som lite hensiktsmessig å gi generelle føringer for hvordan spørsmålene skal eller bør løses. I stebarnsadopsjonssaker med et internasjonalt tilsnitt, må det være 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 for å vurdere de lokale rettsforholdene eller å få kontakt med far. Dersom det er tvil om foreldreansvaret, bør saken normalt avslås. Ny søknad kan fremmes dersom det på et senere tidspunkt skulle foreligge ny dokumentasjon.

#### **8.4.5 Stebarnsadopsjon etter skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall**

##### *8.4.5.1 Innledning*

Det følger av adl. § 5b at adgangen til stebarnsadopsjon etter samlivsbrudd/skilsmisse eller dødsfall skal være begrenset til å gjelde saker hvor barnet bare har ett foreldreskap. I forarbeidene til lovendringen legger departementet opp til at Adopsjonslovutvalget skal utrede om stebarnsadopsjon etter skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall bør tillates i saker hvor det er etablert to foreldreskap (Prop. 171 L (2012–13) s. 49):

«Departementet ser at det i visse tilfeller kan tenkes å være til barnets beste å ha en mer utvidet adgang til stebarnsadopsjon etter skilsmisse/samlivsbrudd og død enn det departementet har foreslått. Imidlertid har ikke konsekvensene av å åpne for en mer generell og vid adgang til stebarnsadopsjon etter skilsmisse/samlivsbrudd og død vært utredet og sendt på høring. En slik videre adgang krever derfor en nærmere utredning. [...] Det nedsatte lovutvalget som skal foreta en fullstendig revisjon av adopsjonsloven har blant annet i sitt mandat å vurdere reglene for stebarnsadopsjon. Det vil derfor være naturlig at lovutvalget ser på spørsmålet om det skal åpnes for en videre adgang til å stebarnsadoptere.»

Adopsjonslovutvalget foreslår å åpne for at tidligere steforelder kan adoptere selv om barnet har to foreldre.

##### *8.4.5.2 Adopsjon av barn med to foreldreskap etter skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall*

Saker hvor tidligere steforelder ønsker å adoptere tidligere stebarn etter at forholdet til barnets forelder har tatt slutt vil sjelden forekomme. Dessu-

ten inneholder lovverket flere muligheter som gjør at adopsjon gjerne ikke er nødvendig. Den tidligere steforelderen kan f.eks. gis samværsrett etter bl. § 45 første ledd. Dersom barnets eneste forelder er død, eller begge to er det, kan steforelderen kreve å få foreldreansvaret for barnet etter bl. § 63 fjerde ledd.

Adopsjonslovutvalget 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 eksempel kan det hende at barnet aldri har hatt kontakt med den andre av sine opprinnelige foreldre. 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. Adgangen til slik adopsjon skal være snever. En situasjon hvor slik adopsjon er til barnets beste antas å forekomme sjeldent.

Som det fremgår av kapittel 6.4.5.2, foreslår Adopsjonslovutvalget at alle unntak fra kravet om at ektefeller og samboere må adoptere sammen, skal fremgå av bestemmelsen i ny adopsjonslov. Utvalget foreslår følgelig at stebarnsadopsjon etter skilsmisse/samlivsbrudd og dødsfall fremgår uttrykkelig som unntak i utkastet til § 5.

#### *Særlig om adopsjon etter opprinnelig forelders død*

Som et generelt utgangspunkt bør adopsjonsmyndighetene etter Adopsjonslovutvalgets syn 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, se også NOU 2009: 21 s. 124.

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 adl. § 7 er det kun barnets foreldre som gis samtykke- og uttalelserett, 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.

Adopsjonsmyndighetene må normalt hente inn uttalelse fra barnets familie og slekt som en del av den ordinære utredningen av saken. Dersom begge barnets foreldre er døde, og steforel-

deren legger frem krav om å overta foreldreansvaret for barnet etter bl. § 63 fjerde ledd, har barnets «næraste slektninger» mulighet til å uttale seg etter bl. § 63 femte ledd 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.

#### *8.4.5.3 Opparbeidelse av oppfostringstid etter skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall*

Farskapsutvalget foreslo at det bør kreves at vilkårene for stebarnsadopsjon er til stede på det tidspunkt da forholdet mellom opprinnelig forelder og steforelder opphører. Forslaget innebærer f.eks. at steforelderen som ikke oppfyller vilkåret om oppfostringstid, ikke vil kunne «opparbeide» seg dette etter at forholdet til barnets forelder er opphørt (NOU 2009: 5 s. 99 flg.).

Buudir uttalte seg om forslaget i høringsrunden. Etter Bu\_dirs syn ivaretok ikke forslaget barnets interesser i tilstrekkelig grad, «[d]ette gjelder særlig i forhold til kravet i retningslinjene om oppfostringstidens lengde i saker om stebarnsadopsjon. Forslaget innebærer at stebarnsadopsjon etter dødsfall og skilsmisse ikke vil være mulig i de tilfellene hvor oppfostringstiden ikke var oppfylt på tidspunktet for dødsfall/skilsmisse, selv om det vil gagne barnet at steforelder/tidligere steforelder får adoptere. Det vil etter direktoratets syn ikke være til barnets beste å begrense adopsjonsadgangen på denne måten. At oppfostring etter dødsfall/skilsmisse skal vektlegges, bør fremgå av retningslinjene til bestemmelsen», jf. høringsuttalelsen til Bu\_dir til NOU 2009: 5 datert 18. august 2009 s. 4.

Spørsmålet er ikke tatt opp i forarbeidene til lovendringen av adl. § 5b. Ordlyden i adopsjonsloven slik den lyder etter lovendringene i 2014 stiller ikke krav om at vilkårene for stebarnsadopsjon må være til stede på det tidspunktet forholdet mellom barnets forelder og steforelder brytes, eller barnets forelder dør. Adopsjonslovutvalget mener at hensynet til å sikre barnet stabile oppvekstsvilkår tilsier at steforeldre kan «opparbeide» seg oppfostringstid også etter skilsmisse/samlivsbrudd eller forelderens død. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor ingen endringer på dette punkt.

#### *8.4.5.4 Enslig stebarnsadopsjon selv om steforeldrene 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 mener at adgangen til å stebarnsadoptere etter død ikke bør være begrenset til tilfeller hvor søker ikke er gift på nytt (Prop. 171 L (2012–2013) s. 50).

Adopsjonslovutvalget er enig i at 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. Adopsjonslovutvalget mener at en stebarnsadopsjon bør være mulig selv om forholdet mellom forelder og steforelder er slutt på grunn av skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall. Ut fra departementets retningslinjer er adgangen til stebarnsadopsjon begrenset, og særlig vil kravene sjeldent være til stede dersom barnets forelder og steforelder skiller lag. Det mest praktiske vil nok være i de tilfeller hvor barnets forelder er død, og steforelderen

er barnets eneste sosiale forelder. Dersom steforelderen 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.

Adopsjonslovutvalget 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).

## Kapittel 9

# Vilkår for adopsjon av barn unnfanget ved assistert befruktning i utlandet

### 9.1 Innledning

Fra verdens første prøverørsbarn ble født i 1978 har det skjedd en betydelig utvikling når det gjelder assistert befruktning. Metodene er videreutviklet og åpner for muligheter som tidligere var utenkelige. En særskilt utfordring er knyttet til mulighetene for å få utført assistert befruktning i utlandet med metoder som er forbudt i Norge. Tema for Adopsjonslovutvalget er ikke assistert befruktning i seg selv, eller fastsettelse av foreldreskap i denne forbindelse, men de spørsmålene som oppstår om de involverte voksne søker om adopsjon.

Surrogati er en form for assistert befruktning som i økende grad er i bruk. Surrogati vil si at enslige eller par får en kvinne til å bære frem et barn for seg. De som ønsker barnet kan selv bidra med egne kjønnsceller, eller kjønnscellene kan komme fra en egg- og/eller sæddonor. Donoren kan også være surrogatmoren og/eller hennes ektemann. Surrogati kan være kommersiell eller ikke-kommersiell. Som kommersiell surrogati regnes surrogati der kvinnen får kompensasjon ut over kostnadene som følger av graviditeten og fødselen.

Selv om det i dag ikke finnes statistikk på området, er det en generell oppfatning at flere par og enslige inngår avtaler med surrogatmødre eller virksomheter i utlandet som tilbyr surrogatitjenester (The Permanent Bureau: *A Preliminary Report on the issues arising from international surrogacy arrangements* avsnitt 2). Når personer som er bosatt i Norge inngår avtaler om bruk av surrogatmor i andre land, oppstår kompliserte rettslige spørsmål. Disse gjelder etablering eller overføring av foreldreskap, foreldreansvar, statsborgerskap, utstedelse av pass og immigrasjon. At minst to lands rettssystemer virker inn, kompliserer sakene ytterligere, særlig fordi ulike lands rettsregler kan gi motstridende løsninger på

samme spørsmål. I tillegg vil sammensetningen av pretenderende foreldre<sup>1</sup> og kjønnsceller som stammer fra en eller begge av de pretenderende foreldrene eller som er kjøpt av donor, føre til en rekke mulige kombinasjoner og problemstillinger.

I Norge oppdaget Skattedirektoratet flere tilfeller der morskap og farskap til barn født av surrogatmor i utlandet var registrert i folkeregisteret uten at det juridiske foreldreskapet var fastsatt etter barneloven eller adopsjonsloven. En registrering i folkeregisteret gir i seg selv ingen rettsvirkninger. Flere av disse barna stod uten juridisk foreldreskap til de sosiale foreldrene som de vokste opp hos i Norge. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har lenge arbeidet for å klargjøre hvordan saker der barn født av surrogatmor i utlandet skal behandles juridisk. Arbeidet har mellom annet resultert i *Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe om håndtering av surrogatisaker*, avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 28. juni 2010.

Ifølge mandatet skal Adopsjonslovutvalget utrede og ta stilling til «adopsjon av barn der barnet er født ved surrogati». Selv om mandatet er begrenset til adopsjon etter surrogati, mener utvalget at andre metoder innen assistert befruktning kan aktualisere noen av de samme problemstillingene som surrogati gjør. Særlig er adopsjon av barn skapt ved ukjent sæddonor en praktisk problemstilling, og utvalget har derfor også diskutert den adopsjonsrettslige reguleringen av spørsmål som melder seg etter bruk av denne typen assistert befruktning.

<sup>1</sup> På engelsk brukes begrepet «commissioning parents» eller «intending parents» om personer som har inngått avtale med en surrogatmor om å overta barnet hun føder. Arbeidsgruppen som utarbeidet *Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe om håndtering av surrogatisaker*, 28. juni 2010, benyttet «pretenderende foreldre». Betegnelsen er ment å omfatte personer som har inngått avtale med surrogatmor før de eventuelt har overtatt foreldreskapet for barnet.

## 9.2 Terminologi

I dette kapittelet behandler Adopsjonslovutvalget adopsjon av barn unnfanget i utlandet ved metoder for assistert befruktning som ikke er lovlig i Norge. Dersom personer reiser utenlands og gjennomfører assistert befruktning der som er lovlig etter norsk rett, vil deres foreldreskap til barnet følge av barnelovens regler. Adopsjonslovutvalget har valgt å betegne adopsjonene som «adopsjon av barn unnfanget ved assistert befruktning i utlandet». Betegnelsen er ment å dekke både bruk av surrogatmor og ukjent sæddonor. Den dekker også andre former for assistert befruktning, som eggdonasjon, men det er særlig ved bruk av surrogatmor og ukjent sæddonor at spørsmålet om adopsjon blir aktuelt.

Videre er det sentralt at metodene er ulovlige i Norge og at unnfangelsen er gjennomført i utlandet. Det er disse to faktorene som gjør at det blir behov for adopsjon for å fastsette foreldreskap. Dersom personer bosatt her gjennomfører metoder for assistert befruktning som er ulovlige i Norge, i Norge, vil de ikke omfattes av Adopsjonslovutvalgets beskrivelse og forslag her. Fastsettelse av foreldreskap følger da barneloven (f.eks. vil kvinnen som føder barnet være barnets mor, jf. bl. § 2, også om befruktning skjer ved ulovlig eggdonasjon). Den pretenderende forelderen kan eventuelt senere søke om adopsjon.

Flere av betegnelseene ved adopsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet, krever en avklaring. Først og fremst gjelder dette skillet mellom foreldreansvar og foreldreskap.

Foreldreskap er betegnelsen på den eller de personene som er barnets foreldre: mor, far eller medmor. Hvem som er barnets foreldre, og dermed har foreldreskapet (morskapet eller farskapet) til barnet, er fastslått i barneloven kapittel 2. En person som er forelder til et barn, har foreldreskapet. Foreldreskap kan kun endres etter reglene i barneloven eller adopsjonsloven. Endringsreglene behandles nedenfor.

En person som har foreldreskapet for et barn, har normalt foreldreansvaret for det. Innholdet i foreldreansvaret følger av kapittel 5 i barneloven. Det siteres fra bl. § 30 (siste ledd er ikke oppdatert etter ny vergemålslov):

«Barnet har krav på omsut og omtanke fra dei som har foreldreansvaret. Dei har rett og plikt til å ta avgjerder for barnet i personlege tilhøve innanfor dei grensene som §§ 31 til 33 set. For-

eldreansvaret skal utøvast ut frå barnet sine interesser og behov.

Dei som har foreldreansvaret, er skyldige til å gje barnet forsvarleg oppseding og forsynting. Dei skal syte for at barnet får utdanning etter evne og givnad.

Barnet må ikkje bli utsett for vald eller på anna vis bli handsama slik at den fysiske eller psykiske helsa blir utsett for skade eller fare. Dette gjeld òg når valden brukast som ledd i oppsedinga av barnet. Bruk av vald og skremmande eller plagsam framferd eller annan omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode.

Om retten til å ta avgjerd for barnet i økonomiske tilhøve gjeld reglane i verjemålslova 22. april 1927 nr. 3.»

Forskjellen mellom foreldreansvar og foreldreskap blir tydeligere i de tilfellene en person som har foreldreskapet til et barn, frasier seg foreldreansvaret. Det kan vedkommende gjøre f.eks. ved å avtale med den andre forelderen at kun denne skal ha foreldreansvaret. At kun den ene skal ha foreldreansvaret, kan også avgjøres av retten, se bl. kapittel 7. Selv om vedkommende ikke har foreldreansvaret, regnes han/hun fortsatt som barnets forelder. Vedkommende vil derimot ikke ha de rettigheter og plikter som følger av å ha foreldreansvaret for barnet. Reglene som omtales i dette kapittelet i utredningen, omhandler stort sett fastsettelse eller endring av foreldreskap.

Dersom et barn blir skapt ved hjelp av metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge, vil normalt to til seks personer være «involvert» i prosessen i vid forstand. Adopsjonslovutvalget ser behov for visse avklaringer med hensyn til terminologi også her.

Den enslige personen eller det paret som initierer den assisterte befruktningen blir som allerede nevnt betegnet som «pretenderende foreldre» inntil de har overtatt foreldreskapet for barnet. Med «pretenderende foreldre» mener Adopsjonslovutvalget altså den eller de som har planlagt barnet, initiert prosessen som fører frem til at barnet blir født, og som har til hensikt å være barnets foreldre etter fødselen. Dersom barnet er blitt til ved bruk av ukjent sæddonor, og den ene i paret bærer frem barnet, er dette barnets mor. Mors eventuelle partner, er pretenderende forelder med mindre foreldreskapet fastsettes direkte etter bvl. §§ 3 eller 4.

Etter at barnet er født, ønsker normalt de involverte parter at barnets pretenderende foreldre skal få foreldreskapet til barnet. Dersom de pretenderende foreldrene er et par, vil de etter

gjeldende rett ikke få juridisk foreldreskap til barnet på samme tidspunkt. Den ene får f.eks. fastsatt sitt foreldreskap etter barnelovens regler umiddelbart etter barnets fødsel, og betegnes da som barnets «juridiske forelder». Den andre er pretenderende forelder også etter at paret har overtatt den praktiske omsorgen for barnet og er blitt barnets sosiale foreldre. Så langt det er mulig har Adopsjonslovutvalget valgt å være konsekvent i sin ordbruk også her, og kaller den andre forelderen pretenderende forelder, eller, dersom det er naturlig i sammenhengen, «adopsjonssøker».

Ved surrogati, er også surrogatmor og hennes eventuelle ektefelle involvert i prosessen. De blir her betegnet som «surrogatmor» og «surrogatmors ektefelle».

Dersom kjønncellene som benyttes i prosessen ikke kommer fra de pretenderende foreldrene, surrogatmor eller hennes ektefelle, er cellene hentet fra donorer. De er de to siste personene «involvert» i prosessen i vid forstand. De vil normalt være ukjente. I den grad de omtales her, betegnes de som «egg- og sæddonor».

### 9.3 Gjeldende rett

#### 9.3.1 Bioteknologiloven

Lov 5. desember 2003 nr. 100 om humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m. (bioteknologiloven) kapittel 2 regulerer hvilke former for assistert befruktning som lovlig kan tilbys i Norge. Med assistert befruktning menes inseminasjon og befruktning av egg utenfor kvinnens kropp, jf. bioteknologiloven § 2-1. Inseminasjon omfatter både bruk av ektefellens eller samboerens sæd og donorsæd, og foretas på nærmere bestemte vilkår etter bioteknologiloven § 2-3. Bortsett fra spørsmålet om donor skal kunne velge å være anonym eller ikke, er dette en relativt ukontroversiell metode. I dag har barn som er skapt ved hjelp av donorsæd ved fylte 18 år rett til å få opplysninger som sædgivers identitet, jf. bioteknologiloven § 2-7. Ingen andre, heller ikke barnets foreldre, har rett til å vite sæddonors identitet. Sæddonor kan ikke få opplysninger om barnets eller foreldrenes identitet, jf. bioteknologiloven § 2-9. Opplysninger om donors identitet gis bare på forespørsel fra barnet. Barnets foreldre har ikke en eksplisitt plikt i norsk lovgivning til å opplyse barnet om at det er blitt til ved hjelp av sæddonasjon. Til sammenligning har adoptivforeldrene en rettslig plikt til å opplyse barnet om at det er adoptert, jf. adl. § 12.

Prøverørsmetoden, eller in vitro fertilization, er i dag tillatt dersom kvinnen eller mannen er befruktningsudyktig, jf. bioteknologiloven § 2-4. Assistert befruktning kan også tillates i noen tilfeller der kvinnen eller mannen har eller er bærer av alvorlig, arvelig sykdom, jf. bioteknologiloven § 2-3. Eggdonasjon er forbudt etter lovens § 2-18.

I Norge kan assistert befruktning kun utføres på kvinner som er gift eller som er samboer i ekteskapslignende forhold, jf. bioteknologiloven § 2-2. Før 1. januar 2009 måtte kvinnen være sammen med en mann for å kunne tilbys assistert befruktning. Nå er bestemmelsen kjønnsnøytral, men krav om samlivsform gjør at bestemmelsen fortsatt utelukker assistert befruktning til enslige.

Forsettlig overtredelse av bioteknologiloven kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder, jf. bioteknologiloven § 7-5. Donorer eller privatpersoner som søker eller benytter seg av tilbud i utlandet kan ikke straffes.

Oppsummert er assistert befruktning tillatt i Norge, men bare dersom parets egne kjønnceller eller en kjent sæddonor benyttes. Anonym sæddonasjon, all eggdonasjon, samt bruk av surrogatmor er ikke tillatt.

#### 9.3.2 Barneloven

##### 9.3.2.1 Innledning

Utgangspunktet i norsk rett for fastsettelse av farskap og morskap stammer fra romersk rett og gjelder også ved etablering av morskap og farskap i surrogatisaker. Den som føder barnet regnes som barnets rettslige mor. Tidligere var denne regelen ukomplisert. Etter at det er blitt mulig å skape barn ved eggdonasjon har flere land lovfestet at den fødende kvinnen også skal ha det juridiske morskapet. Fra 1998 er det fastslått i den norske barneloven at rettslig mor er kvinnen som føder barnet.

Fastsettelse av farskap for gifte foreldre følger av pater-est regelen (forkortet fra *pater est quem nuptiae demonstrant*). Etter pater est-regelen antas det at mors ektefelle er barnets far. Nedenfor følger en gjennomgang av gjeldende rett for fastsettelse av foreldreskap.

##### 9.3.2.2 Morskap

Det følger av bl. § 2 at kvinnen som har født barnet skal regnes som dets juridiske mor. Dette vil også gjelde dersom barnet er blitt til med egg donert av en annen kvinne. Annet ledd slår fast at en avtale om å føde et barn for en annen kvinne

ikke er bindende. Dette innebærer at endring av morskap må skje etter at barnet er født. Endring av morskap kan bare skje etter reglene i adopsjonsloven. Dette innebærer at dersom en kvinne bosatt i Norge inngår en avtale med en surrogatmor om å føde et barn for henne, må den pretenederende moren adoptere barnet etter fødselen for at hun skal bli juridisk mor til barnet etter norsk rett. Dette gjelder uavhengig av om barnet er skapt med kvinnens eget egg eller om hun har fått/kjøpt egget fra en annen kvinne, og uavhengig av hennes partners relasjon til barnet, juridisk eller genetisk. Det offentlige skal klargjøre hvem som er mor til barnet dersom det ikke er kjent, jf. bl. § 5 tredje ledd. En klargjøring forutsetter at barnets far oppgir tilstrekkelige opplysninger til at kvinnen som har født barnet kan identifiseres. Lovens forarbeider påpeker at juridisk morskap kan være et annet enn det genetiske, og at DNA-analyse derfor ikke vil være tilstrekkelig for å avklare morskap. Det vil kunne oppstå tilfeller hvor kvinner har benyttet seg av egne eller andres egg, men hvor barnet er født av en kvinne i utlandet. Det vil da kunne bli aktuelt å benytte andre bevismidler enn DNA-analyse for å fastsette morskapet, f.eks. dokumenter fra svangerskapskontroll eller fødsel, eller vitner i en eventuell rettsak, jf. bl. § 29b tredje ledd (Prop. 105 L (2012–2013) s. 52).

### 9.3.2.3 *Medmorskap*

Fra 1. januar 2009 fikk barneloven en ny bestemmelse om medmorskap i ekteskap eller samboerskap mellom to kvinner. Bestemmelsen gjelder barn skapt med assistert befruktning ved bruk av kjent sæddonor i godkjent helseinstitusjon, jf. bl. § 3 annet ledd. Det følger av bestemmelsen at mors kvinnelige ektefelle blir medmor til barnet dersom hun har samtykket til den assisterte befruktningen. Tilsvarende kan mors kvinnelige samboer som har samtykket til den assisterte befruktningen bli medmor etter erklæring (begjæring). Barnet kan ikke både ha medmor og far. Når medmorskap er etablert, kan det ikke senere etableres farskap i tillegg, jf. bl. § 4a annet ledd. Reglene om medmorskap gjelder ikke når den assisterte befruktningen har skjedd med anonym sæddonor i utlandet. Mor uten biologisk tilknytning til barnet må da eventuelt stebarnsadoptere barnet etter adopsjonsloven.

### 9.3.2.4 *Farskap*

Dersom barnet er født i ekteskap, blir farskapet fastsatt etter bl. § 3. Den formulerer pater-regelen som sier at morens ektefelle på fødselstidspunktet blir barnets juridiske far. Pater-regelen gjelder uavhengig av om faren er barnets biologiske far eller ikke. Dersom moren ikke er gift på fødselstidspunktet, fastsettes farskapet ved erklæring eller dom. Reglene for erklæring fremgår av bl. § 4. Dersom mannen som oppgis som far er bosatt i Norge, men oppholder seg i utlandet, kan han erklære farskap etter bl. § 81 første ledd bokstav c). Pater-est regelen er kun en presumsjonsregel og har ikke forrang fremfor erklæring om farskap.

For de tilfeller farskap skal fastsettes ved erklæring, må moren medvirke enten ved at hun har oppgitt den aktuelle mannen som far til barnet før han erklærer det, eller ved at hun godtar erklæringen i ettertid. For barn født utenfor ekteskap er dermed hovedregelen at mor og far må være sammen om å etablere farskapet. Far kan erklære farskapet selv om han vet at han ikke er biologisk far til barnet.

Når farskap ikke følger av pater-est-regelen eller erklæring, kan saken bringes inn for domstolen. Lovens utgangspunkt er at en mann som blir utpekt til far etter DNA-analyse, skal dømmes til far, jf. bl. § 9. I tilfeller der det ikke etableres farskap som nevnt over, har det offentlige ansvar for at det fastsettes farskap eller medmorskap til barnet, jf. bl. § 5.

Reglene for endring av farskap følger av bl. § 7. Farskap kan endres dersom en annen mann erklærer farskapet, og erklæringen godtas av barnets mor og tidligere far. Erklæringen er likevel bare gyldig dersom en DNA-analyse bekrefter at den andre mannen er far til barnet. Dersom barnet er fylt 18 år, kan ikke farskapet endres uten samtykke fra barnet selv.

Vanligvis inneholder lovregler begrensninger for når saker kan tas opp igjen. Farskapssaker er spesielle ved at de ordinære reglene for gjenåpning ikke gjelder, jf. bl. § 28a, og adgangen til domstolsprøving er vid, se bl. § 6.

### 9.3.2.5 *Farskap med tilknytning til utlandet*

Fastsettelse og endring av farskap og medmorskap når mor, barn, far eller påstått far har tilknytning til et annet land enn Norge, reguleres av bl. §§ 81 og 85. Etter bl. § 84 skal norsk rett alltid anvendes dersom norske myndigheter har kompetanse til å behandle saken.

Det følger av bl. § 81 at farskap fastsettes etter norsk rett dersom mor var bosatt i Norge når barnet ble født, dersom barnet senere har bosatt seg i Norge, eller dersom den som er oppgitt som far eller medmor er bosatt i Norge.

Dersom farskapet eller medmorskapet følger direkte av det andre landets lovgivning vil dette legges til grunn i norsk rett, jf. bl. § 85 første ledd. Regelen sikter særlig til saker der farskapen er fastsatt etter pater est-regelen, som gjenfinnes i de fleste land. Hvor farskap eller medmorskap må fastsettes særskilt, farskap er f.eks. fastsatt ved dom eller formell erklæring, må fastsettelsen anerkjennes i Norge for å få rettsvirkninger her. Dette følger av bl. § 85 annet ledd.<sup>2</sup>

Avgjørelsen om å anerkjenne en utenlandsk farskapsavgjørelse skal skje etter en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, og fattes som et enkeltvedtak. Utgangspunktet for vurderingen er at farskapsavgjørelse som egner seg til å bli satt istedenfor en norsk avgjørelse skal godkjennes som gyldig i Norge. Tilsvarende gjelder for avgjørelser om medmorskap. Når farskap eller medmorskap legges til grunn eller anerkjennes etter § 85, får det fulle rettsvirkninger i Norge.

#### 9.3.2.6 Morskap med tilknytning til utlandet

Morskap er ikke regulert i barneloven §§ 81 og 85. Normalt vil morskap etter utenlandsk rett fastsettes på samme måte som i norsk rett, nemlig at det er kvinnen som føder barnet som er barnets mor. Dette innebærer at morskap i slike tilfeller følger direkte av lov etter lokal rett, og vil legges direkte til grunn av norske myndigheter. Har overføringen skjedd ved adopsjon, kan den utenlandske adopsjonen anerkjennes etter reglene i adl. §§ 19-22.

#### 9.3.3 Barneloven og surrogati

Ved surrogati må foreldreskapet i første rekke løses gjennom barneloven. Reglene i barneloven er også et viktig bakteppe for den midlertidige lovgivningen som er gitt for surrogatisaker.

Når den som er oppgitt som far er bosatt i Norge, kan foreldreskapet fastsettes etter bl. §§ 4 og 7. Dette følger av bl. § 81 bokstav c).<sup>3</sup> Dette innebærer at en del surrogatisaker kan løses

direkte etter norsk rett, ved at pretenderende far erklærer farskapet og surrogatmor samtykker til dette. Saksgangen avhenger av om surrogatmor er gift eller ikke. I brev til Utenriksdepartementet datert 3. juni 2010 skriver Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om fremgangsmåten:<sup>4</sup>

«Barneloven § 4 krever at barnets pretenderende far møter personlig ved en av instansene som oppregnes i andre ledd, bl.a. norsk diplomatisk eller konsulær tjenestemann, dersom han er i utlandet, bokstav c). Han skal få veiledning om rettsvirkninger av farskap. [...] Fastsettelse av farskap ved erkjennelse etter § 4 forutsetter i tillegg at kvinnen oppgir mannen som far til barnet eller at hun godtar hans erkjennelse i ettertid. Kvinnen må skriftlig oppgi til norske myndigheter hvem som er far til barnet, og bør så vidt mulig møte opp ved utenriksstasjonen personlig. Dersom det ikke er mulig med personlig frammøte, må utenriksstasjonen forsikre seg om at kvinnen som har båret fram barnet informeres om at hun godtar faren i egenskapen av å være mor etter norsk rett. Utenriksstasjonene må videre forsikre seg om at kvinnens identitet er dokumentert. En surrogatavtale kan ikke legges til grunn som bevis for at den norske mannen er oppgitt som far.»

Dersom surrogatmor er gift, må hennes mann involveres i tillegg:

«Etter barneloven § 7 kan farskap endres dersom en annen mann (pretenderende far) erkjenner farskapet, og erkjennelsen godtas av barnets mor og tidligere far (pater est-faren). NAV skal i tillegg foreta en vurdering og bare fatte endringsvedtak dersom de 'finn det truleg' at den andre mannen (erkjennende far) er barnets far.[...]

Det følger av barneloven § 7 at erkjennelsen også må godkjennes av den som har vært regnet som far til barnet (pater est-faren). [...] Utenriksstasjonen må forsikre seg om at ekte mannen forstår hva han godkjenner. Når barnets mor og opprinnelig far (pater est-far) har godtatt erkjennelsen, oversendes sakens doku-

<sup>2</sup> Det er gitt forskrift om anerkjennelse av nordiske farskapsavgjørelser (Forskrift 20. november 1981 nr. 8950). Farskapsfastsettelse som ikke faller inn under forskriften må fastsettes særskilt. Da de fleste surrogatarrangementer foregår utenfor Norden, kan det legges til grunn at de fleste surrogatisaker ikke omfattes av forskriften.

<sup>3</sup> Farskapet til norske menn som er registrert bosatt i utlandet, kan ikke fastslås etter norsk rett med mindre ett av de alternative vilkårene i § 81 er oppfylt.

<sup>4</sup> Brev til Utenriksdepartementet datert 3. juni 2010. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/surrogati.html?id=660199>

menter fra ambassaden til NAV lokalt der den mann som har erkjent farskapet er bosatt.

Med bakgrunn i erkjennelsen og godkjennelsene er grunnlaget for å vurdere endring av farskapet oppfylt. NAV skal bare fatte endringsvedtak dersom der er trolig at barnet vil få riktig far og skal derfor i surrogatisaker pålegge prøvetaking for DNA-analyse, jf. barneloven § 11. Slike prøver kan tas ved ambassaden og sendes til Rettsmedisinsk institutt.[...]

NAV vil i de tilfeller hvor farskapserkjennelsen godtas sende melding om dette til Skatt Nord (med kopi til berørt ambassade) med anmodning om registrering av barnet i Folkeregisteret. Skatt Nord sender melding om registrering av barnet i Folkeregisteret til ambassaden så snart registreringen er foretatt.»

Et alternativ til erklæring er at utenlandske myndigheter fastsetter farskap og at avgjørelsen så anerkjennes av norske myndigheter. Utgangspunktet i norsk rett er at utenlandske avgjørelser ikke anerkjennes her i landet med mindre det er særskilt hjemmel for det, jf. tvisteloven § 19-6. Som det fremgår ovenfor, gir bl. § 85 en snever åpning til å anerkjenne farskapsfastsettelser fra utlandet. Farskapet må godkjennes i hvert enkelt tilfelle for å kunne legges til grunn som gyldige i Norge.

Adgangen til å benytte bl. § 85 annet ledd for å anerkjenne farskap fastsatt i utlandet, ble inngående drøftet i brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet datert 30. mars 2011. Her ble det sitert fra brev datert 17. november 2010 fra Justisdepartementets Lovavdeling:<sup>5</sup>

«Vi forstår etter dette § 85 annet ledd slik at det i utgangspunktet er adgang til å anerkjenne farskap som følger av utenlandsk dom, farskap som følger av beslutning fra annen kompetent myndighet i landet, og farskap som er basert på en i landet lovregulert erkjennelse. Vi kan ikke se at det er adgang til å anerkjenne farskap på annet grunnlag. Bevis for genetisk farskap og fremlagte avtaledokumenter som viser at det foreligger surrogatiavtale, innebærer ikke noen fastsettelse av farskap av utenlandsk myndighet, og kan derfor ikke være grunnlag for anerkjennelse etter § 85 annet ledd. Det er med

andre ord den offisielle avgjørelsen av hvem som er far, som kan anerkjennes av norske myndigheter, ikke bevis for farskap eller annen dokumentasjon».

I det nevnte brevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet går Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gjennom en rekke relevante momenter som må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvor det søkes som å få anerkjent farskap etter barneloven § 85 annet ledd. Disse oppsummeres slik:<sup>6</sup>

- «– Er det benyttet assistert befruktning skal farskapet etter norsk rett plasseres hos morens ektemann eller samboer. Sæddonor kan bare bli far hvis han er gift eller samboer med moren. En regel i landet der barnet er født som plasserer det juridiske farskapet hos den pretenderende faren, vil skille seg vesentlig fra den norske regelen på området. Dette taler mot anerkjennelse av farskapet.
- I tilfeller hvor det benyttes anonyme donorer av kjønnseller (egg- eller sædceller) eller surrogatmorens identitet ikke oppgis, taler dette mot å anerkjenne farskapet.
- I tilfeller hvor det er benyttet assistert befruktning og betalt vederlag som faller utenfor det som tillates av celle- og vevsdirrektivet, vil dette tale mot anerkjennelse av farskapet.
- I tilfeller hvor det følger av surrogatiavtalen eller landets lovgivning at kvinnen er bundet av avtalen og at denne kan kreves tvangsgjennomført, taler dette mot å anerkjenne farskapet.
- I tilfeller hvor surrogatmoren kan antas å ha vært utsatt for økonomisk tvang, er dette moment som taler mot anerkjennelse.
- I tilfeller hvor det er betalt vederlag til kvinnen som føder barnet, mot at hun overgir barnet til den andre avtaleparten og frasier seg foreldreansvaret, taler dette mot anerkjennelse.»

Oppsummeringen viser at departementet hadde en avvisende holdning til å bruke bl. § 85 annet ledd som rettslig grunnlag for å anerkjenne farskap fastsatt i utlandet hvor barnet er skapt ved hjelp av kommersiell surrogati. Dette endret seg ved midlertidig forskrift om farskap for barn født

<sup>5</sup> Brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet datert 30. mars 2011. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/surrogati.html?pid=660199>

<sup>6</sup> Brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet datert 30. mars 2011. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/surrogati.html?pid=660199>

av surrogatmor, se nedenfor i punkt 9.3.6.2. Forskriften har hjemmel i barneloven § 85 annet ledd. Det er uklart hvorvidt synspunktene som fremgår av departementets brev er dekkende for de spørsmålene som oppstår etter at den midlertidige forskriften ikke lenger gjelder.

### 9.3.4 Adopsjonsloven og surrogati

Dersom et ektepar, registrerte partnere eller samboere har benyttet seg av en surrogatmor, kan den ene i forholdet være juridisk far til barnet som følge av barnelovens regler. I slike tilfeller kan fars ektefelle, registrerte partner eller samboer søke om stebarnsadopsjon etter adl. § 5b.

Etter barneloven § 2 er kvinnen som føder barnet, barnets mor. Siden adl. § 7 fastsetter at den som er under 18 år ikke kan adopteres uten samtykke fra den eller dem med foreldreansvaret, må surrogatmor samtykke til adopsjonen dersom hun har foreldreansvaret. Dersom surrogatmoren ikke lenger har foreldreansvaret, skal hun likevel få uttale seg «såvidt mulig», jf. adl. § 7 tredje ledd. Adopsjonsmyndighetene må derfor, så langt det er mulig, bringe på det rene hvem som er barnets foreldre og hvem som har foreldreansvaret for det. En eventuell sak om farskap til barnet etter barneloven skal være avsluttet før adopsjon foretas.

En adopsjon kan uansett ikke gjennomføres før barnet er over to måneder gammelt, jf. adl. § 7 annet ledd. Selv om surrogatmor har samtykket til adopsjon før eller i forbindelse med fødselen, skal et nytt samtykke innhentes to måneder etter fødselen dersom hun fremdeles har del i foreldreansvaret. På samme måte må ny uttalelse fra surrogatmor uten del i foreldreansvaret innhentes. Også i slike tilfeller skal hun «såvidt mulig» få uttale seg på ny etter at barnet er fylt to måneder, jf. adl. § 7 og fvl. §§ 16 og 17. I saker der det ikke har vært mulig å innhente en uttalelse fra surrogatmor uten del i foreldreansvaret, må Bufetat region foreta en konkret vurdering av hvorvidt søknaden likevel kan innvilges.

Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse om adopsjon, jf. adl. § 6 første ledd. Etter § 6 annet ledd kan den som er fylt 12 år ikke kan adopteres uten eget samtykke.

Når de nødvendige samtykker og uttalelser som kreves etter adopsjonsloven foreligger, må myndighetene vurdere om de øvrige vilkår for stebarnsadopsjon er til stede. Adopsjonsloven inneholder ikke egne vilkår for innvilgelse av ste-

barnsadopsjon, men de generelle vilkårene gjør seg gjeldende.

I rundskriv Q-1045 s. 16 flg. gir departementet egne retningslinjer for momenter som skal inngå i den skjønnsmessige helhetsvurderingen av om adopsjonssøknaden skal innvilges og hva som regnes å være til gagn for barnet i stebarnsadopsjonssaker, eksempelvis at forholdet mellom barnet og steforelderen må ha vart i noe tid. Retningslinjene tar også opp skjønnstøvelsen ved søknad om adopsjon av et nyfødt barn i registrert partnerskap eller i ekteskap der ektefellene er av samme kjønn. Sett bort fra kravet om samtykke fra surrogatmor, kan denne adopsjonssituasjonen sammenlignes med den som oppstår dersom et par har inngått en surrogatiavtale sammen og den som ikke er biologisk tilknyttet barnet ønsker å stebarnsadoptere.

Gjelder søknaden adopsjon av nyfødt barn i registrert partnerskap eller ekteskap, skriver departementet at kravet om at forholdet mellom barnet og steforelderen skal ha vart noe tid, kan fravikes (rundskriv Q-1045 s. 20):

«Forutsetningen for å kunne fravike dette kravet er at barnet er planlagt i familien og det ikke har vært mulig å fastsette farskapet. Det registrerte partnerskapet bør i disse tilfellene ha vart i to år før det gis adopsjonsbevilling slik at forholdet skal ha vist sin stabilitet. Et dokumentert samboerforhold forut for inngåelsen av det registrerte partnerskapet kan tillegges vekt. Videre skal det legges vekt på barnets behov for to juridiske foreldre. Det avgjørende for vurderingen vil alltid være om adopsjonen samlet sett vil bli til barnets beste.»

I brev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet datert 20. juni 2011 og brev til Barne-, ungdoms- og familieetaten, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten datert 9. oktober 2011, gir Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet uttrykk for lignende synspunkter når det gjelder adopsjon av surrogatbarn. I førstnevnte brev skriver departementet:<sup>7</sup>

«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 myndighetene skal vurdere adopsjonssøknaden. Myndighetene må på

<sup>7</sup> Brev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, datert 20. juni 2011. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/surrogati.html?id=660199>



denne bakgrunn vurdere om fars ektefelle eller registrerte partner har et reelt ønske om å oppfostre barnet.

I disse sakene vil barnet ofte ha behov for trygge juridiske rammer, herunder juridisk tilknytning til begge sine omsorgspersoner i oppveksten. Departementet understreker imidlertid at det avgjørende uansett alltid vil være om adopsjonen samlet sett vil bli til barnets beste».

I sistnevnte brev forutsetter departementet at dersom alle de nødvendige opplysninger foreligger, herunder samtykker og uttalelser fra partene i saken, «vil søknaden om stebarnsadoptsjon kunne behandles raskt».<sup>8</sup>

### 9.3.5 Statistikk over adopsjon etter bruk av assistert befruktning

Nedenfor følger to tabeller over sakene som er eller har vært til behandling i Barne-, ungdoms- og familieetaten, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Bufetat region. Som det fremgår av tabellene blir de aller fleste søknader om adopsjon i slike saker innvilget. Tabell 9.2 viser en nærmere dobling i søknader om adopsjon etter surrogati fra 2011 til 2012 og så et kraftig fall i 2013. Årsaken er antakelig den mid-

<sup>8</sup> Brev til Barne-, ungdoms- og familieetaten, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten datert 9. oktober 2011, punkt 7. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/surrogati.html?id=660199>

lertidige lovgivningen om fastsettelse av foreldreskap i surrogatsaker uten adopsjon.

### 9.3.6 Midlertidig regulering

#### 9.3.6.1 Innledning

Mens de fleste saker som gjelder foreldreskap til barn født av surrogatmor kan løses etter gjeldende regler i barneloven og adopsjonsloven, viste det seg å være behov for en annen ordning i visse saker. På denne bakgrunn vedtok departementet 23. mai 2012 midlertidig forskrift om anerkjennelse av farskap for barn født av surrogatmor i utlandet. I tillegg ble midlertidig lov 8. mars 2013 om overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet mv. vedtatt året etter. Loven og forskriften har ulike siktemål i den forstand at de skal avhjelpe forskjellige situasjoner. Den overordnede målsettingen er likevel den samme: å legge til rette for at barn som allerede er i Norge og som er født av surrogatmor i utlandet, kan sikres to juridiske foreldre.

#### 9.3.6.2 Forskrift om farskap for barn født av surrogatmor

Midlertidig forskrift 23. mai 2012 nr. 446 om anerkjennelse av farskap for barn født av surrogatmor i utlandet er ment å avhjelpe situasjoner som kan oppstå hvor en av barnets pretenderende foreldre er dets biologiske far. Dersom faren er barnets

Tabell 9.1 Behandlede saker, adopsjon mellom likekjønnede par av barn unnfanget ved ukjent sæddonor

	2011	2012	2013
Nye saker	49	46	41
Innvilgelse	44	44	36
Avslag	1	0	0
Mottatt klage	0	0	0

Kilde: Bufdir

Tabell 9.2 Behandlede saker, adopsjon av barn født av surrogatmor

	2011	2012	2013
Nye saker	18	35	9
Innvilgelse	1	37	33
Avslag	1	0	0
Mottatt klage	1	1 <sup>1</sup>	0

<sup>1</sup> Omgjort i Bufetat region Vests egen klagebehandling av saken.

Kilde: Bufdir

biologiske far, er farskapet gjerne etablert juridisk etter lokal rett i det landet barnet er født. I slike saker har det vært uklart om farskap fastsatt i utlandet etter surrogati kan anerkjennes etter bl. § 85 annet ledd, da farskap i surrogatisaker normalt ikke vurderes til å følge direkte av lokal lovgivning (Vedlegg 5 til *Hovednr. 51–00 Nr. 1 BLDs kommentarer til de enkelte bestemmelsene i midlertidig forskrift om anerkjennelse av farskap for barn født av surrogatmor i utlandet*).

Som begrunnelse for forskriften skriver departementet at hensynet til «barnets beste og barns særlige behov for trygghet og stabilitet må tillegges betydelig vekt for de barna som allerede er i landet. Det er av stor betydning for de berørte barna at de har minst én juridisk forelder etter norsk rett. Barn har behov for tilknytning til sine omsorgspersoner for å kunne fungere og utvikle seg optimalt, og behov for omsorg, omtanke og at noen tar avgjørelser på deres vegne i personlige forhold. Trygge juridiske rammer gir også barnet større følelsesmessig trygghet og forankring i hverdagen», jf. Vedlegg 5 til *Hovednr. 51–00 Nr. 1*.

For at farskapsfastsettelse fra utlandet skal kunne anerkjennes i Norge i surrogatisaker, slår forskriften § 2 fast at søker må dokumentere surrogatmors identitet og fremlegge dom eller administrativ avgjørelse av kompetent myndighet som utpeker ham til juridisk far. Første ledd er utformet slik at dersom vilkårene er til stede, har søker et ubetinget krav på å få anerkjent farskap som er fastsatt i utlandet. Det er derimot en forutsetning at dommen eller avgjørelsen kan komme istedenfor en norsk farskapsfastsettelse, og at den utenlandske dommen eller avgjørelsen er rettskraftig (Vedlegg 5 til *Hovednr. 51–00 Nr. 1*).

Annet ledd sier at dersom utenlandsk dom eller avgjørelse utpeker to menn som far til det samme barnet, skal mannen som DNA-analyse utpeker anerkjennes som far til barnet.

Dersom vilkårene i første ledd ikke er oppfylt, kan farskap fastsatt i utlandet likevel anerkjennes såfremt det foreligger et rettsgrunnlag som kan anerkjennes, jf. bl. § 85, og det foreligger særlige grunner for anerkjennelse. Dette følger av bestemmelsens tredje ledd. I departementets rundskriv fremgår det at to forhold kan utgjøre særlige grunner etter denne bestemmelsen (Vedlegg 5 til *Hovednr. 51–00 Nr. 1*):

«Det er ikke tidligere gitt særskilte regler om anerkjennelse av farskap fastsatt i utlandet der barnet er født av surrogatmor, og de generelle reglene om etablering av morskap og farskap gjelder. Det har imidlertid i praksis vist seg at

det har vært usikkerhet knyttet til regelanvendelsen og saksbehandlingen ved anerkjennelsen av farskap for barn født av surrogatmor i utlandet. Enkelte familier har innrettet seg i overensstemmelse med råd og veiledning de har mottatt fra offentlige myndigheter, men i ettertid fått kunnskap om at måten de har innrettet seg på ikke er i tråd med gjeldende rett. Etter departementets vurdering er det ikke rimelig at personer som har innrettet seg etter dokumenterte råd fra offentlige myndigheter skal bære belastningen av konsekvensene ved feilinformasjonen. En særlig grunn for å anerkjenne farskapet anses derfor å foreligge i disse tilfellene, dersom den utenlandske avgjørelsen for øvrig er egnet til å tre i stedet for en norsk farskapsfastsettelse.

Bestemmelsen i § 2 tredje ledd vil også kunne anvendes der surrogatmors identitet er slettet i dokumentene og det ikke lar seg gjøre å etterspore henne, og det har gått lang tid siden surrogatarrangementet ble gjennomført. Her taler hensynet til barnets behov for trygge og stabile rammer for at farskapet til den som har hatt omsorgen for barnet over lang tid, også anerkjennes av norske myndigheter.»

Departementets begrunnelse for å åpne for unntak fra regelen dersom det foreligger særlige grunner, illustrerer også bakgrunnen for forskriften: den er ment å reparere på problemstillinger som har oppstått fordi norske myndigheter ikke har vært klar over, eller ikke vært i stand til å håndtere utviklingen, se Prop. 47 L (2012–2013) s. 5.

I forskriften § 3 fremgår det at Arbeids- og velferdsetaten ved NAV Internasjonal skal forvalte regelverket, og i § 4 slås forskriftens virketid fast. Forskriften gjelder barn som oppholdt seg i Norge når forskriften trådte i kraft 24. mai 2012, og søknad må fremmes innen 1. januar 2014. Fristen ble utvidet én gang.

#### *Særlig om foreldreansvar*

Det foreligger ikke hjemmel i barneloven for anerkjennelse av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar, og det er heller ikke etablert noen anerkjennelsesmyndighet på dette området. Foreldreansvaret må som hovedregel etableres etter norsk rett i saker der barnet er født av surrogatmor i utlandet. Det er således viktig å være oppmerksom på at etablering av farskap ved erklæring eller endring, eventuelt anerkjennelse, ikke innebærer at foreldreansvaret samtidig fastsettes.

Dersom barnet er født av ugifte foreldre, følger det av bl. § 35 at mor har foreldreansvaret alene såfremt paret ikke bor sammen på tidspunktet for barnets fødsel. Dette vil også gjelde en surrogatmor. Foreldrene kan i slike tilfeller lage en avtale om at de skal ha foreldreansvaret sammen eller at far skal ha det alene. Etter norsk rett kan foreldreansvaret fraskrives før barnets fødsel, men rettsvirkningen inntretr først etterpå. Avtale om foreldreansvaret må meldes til folkeregisteret for å være gyldig, jf. bl. § 39.

### 9.3.6.3 Surrogatloven

Mens midlertidig forskrift om anerkjennelse av farskap for barn født av surrogatmor i utlandet har som virkeområde å anerkjenne biologisk fars farskap, skal midlertidig lov 8. mars 2013 om overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet mv. (surrogatloven) gi adgang til å overføre foreldreskapet til barnets andre pretenderende forelder. Pretenderende forelder er i denne sammenheng hun eller han som har hatt et felles ønske om å oppfostre barnet sammen med barnets far, og som har inngått avtale med surrogatmor i utlandet. Den pretenderende forelder er juridisk fars nåværende eller tidligere ektefelle, registrerte partner eller samboer, uansett kjønn. For at denne skal kunne søke om foreldreskap etter surrogatloven, er det en forutsetning at farskap til barnet er fastsatt etter barneloven (inkludert midlertidig forskrift).

Lovens formål er formulert i § 1. Formålet er «av hensyn til barnets beste å gi en midlertidig adgang til å overføre foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet for de tilfeller som omfattes av § 2». Loven gjelder ikke overføring av foreldreskap der avtalen med surrogatmor er inngått under tvang.

Det fremgår av forarbeidene at formålet ble knyttet direkte opp mot vilkårene i § 2 for å imøtekomme ønsker fra høringsrunden. Bakgrunnen var at noen høringsinstanser ønsket at det fremgikk tydelig av formålsbestemmelsen hvilke tilfeller som omfattes av loven. Departementet fant det

lite hensiktsmessig å gjenta vilkårene i §§ 1 og 2, men gjorde heller en henvisning til § 2 i § 1 (Prop. 47 L (2012–2013) s. 9). I tillegg til å si noe om hvilke tilfeller som omfattes, viser formålsbestemmelsen til barnets beste. Det fremgår ikke klart av lovens ordlyd om henvisningen er ment å synliggjøre bakgrunnen for hele loven, at det er til barnets beste generelt at foreldreskapet blir fastsatt, eller om barnets beste også oppstilles som et vilkår for at overføring av foreldreskap skal kunne finne sted.

Vilkårene for overføring av foreldreskap etter den midlertidige loven følger av § 2. Overføring av foreldreskap etter surrogatloven kan skje til fars nåværende eller tidligere ektefelle, registrerte partner eller samboer. Paret må ha inngått avtale med surrogatmor sammen og de må dokumentere at de hadde et felles ønske om å oppfostre barnet sammen. Som eksempel på dokumentasjon nevnes utenlandsk dom, administrativ avgjørelse eller avtale.

Både juridisk far og surrogatmor som har foreldreansvar for barnet må samtykke til overføringen av foreldreskapet. Dersom surrogatmor er forsvunnet, sinnslidende eller utviklingshemmet, kreves samtykke fra verge. Dersom hun ikke har del i foreldreansvaret, skal hun så vidt mulig få uttale seg før det blir truffet vedtak om overførselen.

For de tilfeller det ikke foreligger et samtykke fra barnets far, kan «utenlandsk dom, administrativ avgjørelse eller avtale som dokumenterer» et felles ønske om å oppfostre barnet sammen, tre i stedet for fars samtykke. Dette følger av § 2 første ledd siste punktum. Unntaket er ment å omfatte de tilfeller der samlivet mellom juridisk far og pretenderende forelder er over, men der barnet ble til på grunnlag av parets felles ønske om barnet. I slike tilfeller kan det tenkes at juridisk far vil hindre pretenderende forelder foreldreskap, men at det er til barnets beste at begge omsorgspersoner har foreldreskap for barnet.

Barnet har samme rett til å uttale seg som i adopsjonssaker. Etter fylte 12 år kreves barnets samtykke. Surrogatlovens tilknytning til adopsjonsloven synliggjøres i § 2 siste ledd da adop-

Tabell 9.3 Overføring av foreldreskap etter midlertidig lov (surrogatloven)

	Pr. 31.12.2013
Antall søknader som er mottatt	52
Antall søknader som er innvilget	22
Antall søknader som er avslått	0
Antall søknader som er til behandling i region øst	30

sjonsloven gjelder tilsvarende om ikke annet fremgår av surrogatloven. Når foreldreskapet er overført, får barnet samme rettsstilling til faren og søker som om det hadde vært deres felles barn. En overføring av foreldreskap etter surrogatloven har således samme rettsvirkning som adopsjon. Dette følger av § 2 fjerde ledd.

I likhet med midlertidig forskrift om anerkjennelse av farskap, måtte søknad om foreldreskap fremmes innen 1. januar 2014.

## 9.4 Internasjonale forpliktelser

### 9.4.1 FNs barnekonvensjon og EMK

Surrogati er i liten grad særskilt regulert i internasjonal rett, men mange av Norges forpliktelser til å ivareta barns rettigheter er relevante også i surrogatisaker.

FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 slår fast at barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle offentlige handlinger som berører barnet. I artikkel 7 er barnet gitt rett til, så langt dette er mulig, å kjenne sine foreldre. Andre relevante bestemmelser er artikkel 9 om vern mot adskillelse fra foreldre med mindre dette er til barnets eget beste, og artikkel 10 om familiegjengforening.

FNs barnekonvensjon artikkel 35 krever at landene setter i verk tiltak for å hindre bortføring og salg av eller handel med barn. Videre verner artikkel 34 barn mot seksuell utnyttelse og misbruk. Som en forlengelse av disse to bestemmelsene kommer Valgfri protokoll 25. mai 2000 om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. Protokollen er på samme måte som hovedkonvensjonen gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven og krever bl.a. at landene straffesanksjonerer salg av barn. Ifølge protokollens artikkel 1 skal partene forby salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi slik det er fastsatt i denne protokoll.

«Salg av barn» er definert i protokollen som «any act or transaction whereby a child is transferred by any person or group of persons to another for remuneration or any other consideration», jf. artikkel 2 bokstav a). Definisjonen må leses i sammenheng med bestemmelsene i artikkel 3 som omhandler hvilke handlinger statene skal gjøre straffbare i sin lovgivning. Det følger av artikkel 3 nr. 1. bokstav a) til c) at:

«Each State Party shall ensure that, as a minimum, the following acts and activities are fully covered under its criminal or penal law, whet-

her these offences are committed domestically or transnationally or on an individual or organized basis:

In the context of sale of children as defined in article 2:

(i) The offering, delivering or accepting, by whatever means, a child for the purpose of:

- a. Sexual exploitation of the child;
- b. Transfer of organs of the child for profit;
- c. Engagement of the child in forced labour;»

FNs Barnekomité har i de avsluttende kommentarene til Nederlands rapport til tilleggsprotokollen uttalt følgende om surrogati og adopsjon (CRC/C/NLD/CO/3):

«45. The Committee is concerned about cases of illegal adoptions, which are the direct consequence of so-called ‘weak’ adoptions, with special regard to internet sale and surrogacy.

46. The Committee recommends that the State party take all necessary measures to prevent cases of illegal adoption, raise awareness about the rights of the child from this respect as well, and eliminate ‘weak’ adoptions in accordance with the 1993 Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of intercountry Adoption[...].»

Her retter altså FNs Barnekomité særlig oppmerksomhet på utfordringene som surrogati fører med seg når det gjelder barnets rettsstilling.

EMK artikkel 8 fastsetter rett til respekt for privatliv og familieliv. I den forbindelse har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) lagt til grunn at staten etter omstendighetene kan ha en plikt til å avklare farskap. For eksempel er et barns forsøk på å få kunnskap om sitt biologiske opphav gjennom en farskaps sak omfattet av retten til privatliv i artikkel 8, se Mikulic mot Kroatia (klagenr. 53176/99, dom 7. februar 2002). Mennesson mot Frankrike og Labassee mot Frankrike gjaldt franske ektepar som hadde inngått avtaler om surrogati i USA (klagenr. 65192/11 og klagenr. 65941/11, dom 26. juni 2014, foreløpig ikke endelig), jf. nærmere kapittel 3.3.5. De mannlige ektefellene var genetisk far til barna født etter surrogati og franske myndigheter nektet å anerkjenne fedrene som foreldre. EMD kom i begge dommene enstemmig til at den manglende anerkjennelsen var en krenkelse av barnas rett til respekt for sitt privatliv etter artikkel 8.

#### 9.4.2 Andre relevante konvensjoner

På nåværende tidspunkt er det ingen internasjonale konvensjoner som regulerer surrogati spesielt, og det foreligger heller ingen generelle retningslinjer eller prinsipper for hvordan slike saker bør løses juridisk ut fra hensynet til barnets beste. Dermed er bestemmelser som tar sikte på å verne barn mot kjøp og salg, fastsette barnets foreldreskap, regler om barne bortføring, og barnets rett til å få kunnskap om sitt biologiske opphav relevante. Som eksempel på Norges internasjonale forpliktelser, nevnes Haagkonvensjonen om adopsjon som har som ett av sine hovedmål å sikre at bortføring og handel av barn ikke finner sted, Haagkonvensjonen om barne bortføring som har som mål at barnets faktiske situasjon før bortføringen eller tilbakeholdelsen skal gjenopprettes, Europeisk konvensjon om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om foreldreansvar og om gjenopprettelse av foreldreansvar, Nordisk familierettskonvensjon og Europeisk konvensjon om barn født utenfor ekteskap. Av internasjonale konvensjoner som særlig skal sikre at menneskehandel ikke finner sted, er Norge tilsluttet Palermo-protokollen og Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel.

Endelig vil også internasjonale forpliktelser som tar sikte på å gi et særlig vern av kvinner være av interesse i surrogatisaker. FNs kvinne-diskrimineringskonvensjon forplikter statspartene til å ta alle tjenlige midler i bruk for å avskaffe diskriminering av kvinner og oppstiller bl.a. plikt til å gjøre ende på enhver form for handel med kvinner. Den forplikter også statspartene til å gi kvinner de samme rettigheter som menn når det gjelder deres barns statsborgerskap. Partene skal videre jobbe for å sikre retten til vern om helse og trygghet i arbeidsmiljøet, herunder også trygging av forplantningsfunksjonen. Kvinner skal ha samme rettslige handleevne som menn til fritt og ansvarlig avgjøre antall barn og avstand mellom barnefødsler. Kvinne-diskrimineringskonvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven.

#### 9.4.3 Pågående arbeid i Haagkonvensjonen

The Permanent Bureau (Det permanente kontoret) fikk i april 2010 i oppgave av The Council on General Affairs and the Policy of the Hague Conference (Rådet) å utarbeide en rapport om internasjonale privatrettslige spørsmål knyttet til barns status (unntatt adopsjon), herunder spørsmål om anerkjennelse av foreldre-barn-forhold. På det

samme møtet ble økningen av internasjonale problemstillinger knyttet til surrogati diskutert og Rådet «acknowledged the complex issues of private international law and child protection arising from the growth in crossborder surrogacy arrangements».<sup>9</sup> I juni 2010 ble problemstillingene diskutert i et spesialkommissjonsmøte. Særlig samspillet mellom Haagkonvensjonen om beskyttelse av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner fra 1993 og surrogatisaker ble diskutert. Konklusjonene lød slik:<sup>10</sup>

«25. The Special Commission noted that the number of international surrogacy arrangements is increasing rapidly. It expressed concern over the uncertainty surrounding the status of many of the children who are born as a result of these arrangements. It viewed as inappropriate the use of the Convention in cases of international surrogacy.

26. The Special Commission recommended that the Hague Conference should carry out further study of the legal, especially private international law, issues surrounding international surrogacy.»

I mars 2011 leverte Det permanente kontoret en rapport med tittelen «*Private International Law Issues Surrounding the Status of Children, Including Issues Arising From International Surrogacy Arrangements*». Det permanente kontoret så her på barnets status i internasjonal privatrett fra et mer generelt perspektiv, og utfordringene som knytter seg spesifikt opp mot surrogati ble derfor sett på i en videre kontekst. Det permanente kontoret begrunnet dette med at internasjonale surrogatisaker «often involve problems concerning the establishment and/or recognition of the child's legal parentage and the legal consequences which flow from such determination», se rapporten fra 2011 avsnitt 3. Barns rettigheter knytter seg ofte opp mot juridisk foreldreskap, f.eks. barnets nasjonalitet, innvandrersstatus, hvem har foreldreansvaret for barnet, hvem har plikt til å ta vare på barnet osv. Rapporten identifiserte internasjonale problemstillinger som oppstår som et resultat av den økende bruken av internasjonale surrogatarangementer. Rapporten påpekte at de mest

<sup>9</sup> Conclusions and Recommendations adopted by the Council on General Affairs and Policy of the Conference (7-9 April 2010) s. 3.

<sup>10</sup> The Special Commission of June 2010 on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption 17-25 June 2010) s. 4.

utbredte problemstillingene var knyttet til usikkerhet rundt rettslig foreldreskap, samt barnets nasjonalitet, se rapporten fra 2011 avsnitt 11–14.

På bakgrunn av rapporten fikk Det permanente kontoret mandat til å intensivere sitt arbeid «with emphasis on the broad range of issues arising from international surrogacy arrangements»<sup>11</sup> som har resultert i «*A Preliminary Report on the issues arising from international surrogacy arrangements*» publisert i mars 2012. I rapporten identifiseres de ulike perspektiv og trender innen politikk, lovgivning og rettslig tilnærmelser til surrogati. Statenes fremgangsmåter spenner seg fra å lovfeste forbud mot all surrogati,<sup>12</sup> til å la surrogati stort sett være uregulert,<sup>13</sup> til uttrykkelig å tillate og regulere visse typer surrogati.<sup>14</sup>

Det permanente kontoret konkluderte med at surrogati er et globalt fenomen som krever en global løsning, og konkretiserer det slik (avsnitt 48):

«international surrogacy arrangements implicate the fundamental rights and interests of children, rights and interests which have already been widely recognised by the international community. The ultimate ‘need’ is therefore for a multilateral instrument which would put in place structures and procedures to enable States to ensure that these obligations are being met in the context of this transnational phenomenon. This would include seeking to eliminate ‘limping’ legal parentage, ensuring children are able to acquire a nationality, ensuring their right to know their identity is secured and putting in place procedures to ensure that they are protected from harm. There is a real danger that the current situation is failing children in all these ways.»

Det permanente kontoret har innhentet mer detaljert informasjon om regelverk og lovgivning angå-

<sup>11</sup> Conclusions and Recommendations adopted by the Council on General Affairs and Policy of the Conference (5–7 April 2011) avsnitt 18.

<sup>12</sup> Eksempel på stater kan være Kina, Frankrike, Tyskland, Italia, Mexico, Sverige, Sveits og noen stater i USA, se *A Preliminary Report on the issues arising from international surrogacy arrangements* avsnitt 10.

<sup>13</sup> Eksempel på stater kan være Argentina, deler av Australia, Belgia og Brasil, se *A Preliminary Report on the issues arising from international surrogacy arrangements* avsnitt 13. Flere av disse statene har imidlertid reguleringer som innebærer at surrogati faktisk ikke er mulig å gjennomføre lovlig.

<sup>14</sup> Eksempel på stater kan være deler av Australia, Hong Kong, Israel, Sør Afrika, Storbritannia og delvis New Zealand, se *A Preliminary Report on the issues arising from international surrogacy arrangements* avsnitt 16.

ende surrogati i 2013 og drevet komparativ forskning på reguleringer av surrogati i ulike land. I tillegg jobber Det permanente kontoret opp mot ulike aktører, inkludert formidlere av surrogati. Arbeidet resulterte i april 2014 i en ny rapport: «*The Desirability and Feasibility of Further Work on the Parentage/Surrogacy Project*». Rapporten har to mål. For det første skal den gi medlemsstatene konsise og lett tilgjengelige analyser av hva som er ønskelig og gjennomførbart av videre arbeid i Haagkonferansen når det gjelder juridisk foreldreskap og problemstillinger som internasjonal surrogati reiser. For det andre gir den anbefalinger for hvilke steg medlemsstatene bør ta videre, se rapporten fra 2014 avsnitt 6.

Rapporten bygger på en studie av tilbakemeldinger fra stater som har svart på spørreskjemaer om tema rundt fastsettelse av foreldreskap: «*A Study of Legal Parentage and the Issues Arising from International Surrogacy Arrangements*». Det permanente kontoret understreker i rapporten at hverken den eller studien er endelige dokumenter, men videre steg i en prosess, jf. rapporten fra 2014 avsnitt 11. Videre internasjonalt arbeid på feltet må ha som formål å:

- «1) Ensure legal certainty and security of legal status for children and families in international situations; and
- 2) Protect the rights and welfare of children, parents and other parties involved with the conception of children in international situations, in line with established global human rights standards.»

Flere medlemsstater ga i spørreundersøkelsene tilbakemelding om at de ønsker at det videre arbeidet resulterer i et bindende internasjonalt instrument. Et steg på veien vil være fastsettelse av ikke-bindende prinsipper eller retningslinjer, se rapportens avsnitt 48. Det permanente kontoret anbefaler at arbeidet med fastsettelse av foreldreskap nå overtas av en ekspertgruppe. I ekspertgruppen kan det finne sted strukturerte diskusjoner med det mål for øye å undersøke om det er mulig å oppnå juridisk sikkerhet for barn som er i juridiske situasjoner som går på tvers av landegrensener eller har et internasjonalt preg, se rapportens avsnitt 69. Det permanente kontoret kommer med noen anbefalinger når det gjelder kompetanse, sammensetning og arbeidsmåte til en eventuell ekspertgruppe. Som et utgangspunkt for arbeidet skriver Det permanente kontoret:

«the starting point when considering work on the legal status issues in the ISA context might be analysing whether there are reasons to apply different rules to ISA cases than those which might be developed more generally. The presumption might be that it would be best to develop a consistent set of principles concerning children's legal statuses which also work in the ISA context, perhaps with additions or specifications as necessary. Experts should also consider the form which any possible future instrument in this area might take».

En eventuell ekspertgruppe bør altså vurdere om det er tilstrekkelig å nedfelle mer generelle prinsipper om barns rettslige status, og heller legge til eller spesifisere prinsippene dersom de ikke løser problemstillinger ved internasjonal surrogati. Rådet behandlet rapporten på sitt møte i april 2014 og konkluderte med at Det permanente kontoret skal fortsette sitt arbeid med å undersøke mulighetene for å utarbeide et internasjonalt instrument på området for surrogati. Rådet viste til at et betydelig antall medlemsstater har gitt uttrykk for at det er behov for en ekspertgruppe om surrogati, men bestemte seg for å avgjøre spørsmålet vedrørende en eventuell etablering av en ekspertgruppe på sitt møte i 2015.<sup>15</sup>

#### 9.4.4 Pågående arbeid i Europarådet

Europarådets konvensjon om barn født utenfor ekteskap fra 1975 trådte i kraft i Norge ved ratifisering i 1978. Konvensjonen har bl.a. bestemmelser om etablering av morskap og farskap. Det følger av konvensjonens artikkel 2 at morskap til barn født utenfor ekteskap skal følge av det faktum at hun har født barnet. Farskap kan etableres ved frivillig erkjennelse eller rettslig avgjørelse, jf. artikkel 3.

Som en videreføring av konvensjonen fra 1975, utga Europarådets ekspertgruppe i familierett, (CJ-FA) i 2006 et «White Paper», som inneholder et utkast til prinsipper vedrørende etablering og rettslige konsekvenser av foreldreskap. Med hensyn til surrogati slår ekspertgruppen her fast at stater som tillater surrogati bør lovfeste prosedyrer som tar hensyn til barnets beste når foreldreskapet overføres fra surrogatmoren til juridisk mor. I tillegg bør særlig to av prinsippene som ble formulert av Europarådets ad hoc komite av

eksperter på «progress in the biomedical science» i perioden 1985–1987, gjelde ved bruk av surrogati (*Report on Principles Concerning the Establishment and Legal Consequences of Parentage – «the white paper»* avsnitt 13).

«2. Any contract or agreement between the surrogate mother and the person or couple for whom she carried the child shall be unenforceable.

4. However, States may, in exceptional cases fixed by their national law, provide, while duly respecting paragraph 2 of this principle, that a physician or an establishment may proceed to the fertilisation of a surrogate mother by artificial procreation techniques, provided that:

a. the surrogate mother obtains no material benefit from the operation;

b. the surrogate mother has the choice at birth of keeping the child.»

En avtale gjort før fødselen skal imidlertid ikke ha betydning for det juridiske morskapet på fødselstidspunktet: «all previous circumstances concerning the conception and pregnancy (e.g. cases of surrogacy) and any subsequent modification of the legal parentage (e.g. adoption by another person) will not affect the legal maternal affiliation at the moment of birth», jf. rapportens avsnitt 14.

I 2009 nedsatte CJ-FA en arbeidsgruppe til å utarbeide forslag til nye internasjonale instrumenter om juridisk status for barn mv. Arbeidsgruppen levert sin rapport og et forslag til et nytt juridisk instrument 13. juli 2011: *Committee of Experts on Family Law Tasked to Draft One or More Legal Instruments on the Rights and Legal Status of Children and Parental Responsibilities* (CJ-FA (2011) RAP 5). Om fastsettelse av foreldreskap etter bruk av surrogati sier forslaget at stater som har «legislation governing surrogacy arrangements are free to provide for special rules for such cases», jf. forslaget artikkel 7 nr. 3 og artikkel 8 nr. 2. Forslaget åpner altså for at stater kan ha regler som gir pretenderende mor og far foreldreskap til barnet en surrogatmor har båret frem for dem, se rapporten fra 2011 avsnitt 36 og 38. Forslaget ble behandlet av the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) på sitt møte i oktober 2011 som godkjente teksten og sendte den til ministerrådet.<sup>16</sup> Forslaget er foreløpig ikke behandlet av ministerrådet.

<sup>15</sup> Conclusions and Recommendations adopted by the Council on General Affairs and Policy of the Conference (8–10 April 2014) avsnitt 18.

<sup>16</sup> Abridged report of the 86th plenary meeting (Strasbourg, 12–14 October 2011) avsnitt 2.

## 9.5 Andre nordiske lands rett

### 9.5.1 Innledning

Pater est-regelen og regelen om at den fødende kvinnen er barnets mor gjelder i alle de nordiske lands lovgivninger. Videre åpner samtlige nordiske land for at farskapet kan fastsettes ved erklæring eller dom. Regler for fastsettelse av foreldreskap stenger i utgangspunktet for surrogati i Norden, men det pågår både debatter og utredningsarbeid flere steder som tar opp om en skal tillate altruistisk surrogati.

Reglene om fastsettelse av foreldreskap i resten av Norden er altså stort sett sammenfallende med de norske reglene. De juridiske problemstillinger som norske statsborgere som benytter seg av surrogati i utlandet støter på ved fastsettelse av foreldreskap, gjør seg derfor også i stor grad gjeldende for danske, svenske, finske og islandske statsborgere. Avsnittet nedenfor tar for seg gjeldende rett i forbindelse med surrogati i Danmark og Sverige. I Norge gir Bufetat veiledning til hvordan en skal gå frem dersom en vil benytte seg av surrogati innenfor gjeldende regelverk. Tilsvarende veiledninger gis så vidt Adopsjonslovutvalget er kjent med ikke fra myndighetene i Danmark og Sverige.

### 9.5.2 Dansk rett

Det finnes ikke en samlet lovgivning om surrogati i dansk rett, men bestemmelser i bl.a. den danske adopsjonsloven, barneloven og lov om kunstig befruktning (lov om kunstig befruktning i forbindelse med lægelig behandling, diagnostik og forskning m.v. LBK nr. 923 av 4. september 2006) får virkning på spørsmålene som oppstår.

Etter gjeldende rett har ikke Danmark noe forbud mot å være surrogatmor, men adgangen til å arrangere et surrogatmorskap er begrenset av en rekke bestemmelser. Blant annet følger det av § 13 i lov om kunstig befruktning at personer som omfattes av loven, det vil si leger eller personer under legers ansvar, jf. § 1, ikke må medvirke til assistert befruktning dersom det foreligger en avtale om surrogatmorskap. Regelen innebærer at det reelt sett ikke er mulig å gjennomføre surrogatmorskap i Danmark. Det følger av den danske adopsjonsloven § 33 at det ikke må ytes eller mottas hjelp for å oppnå forbindelse mellom en kvinne og en potensiell surrogatmor. Etter adopsjonsloven § 15 må ikke søknad om adopsjon innvilges dersom den som skal samtykke til adopsjonen yter eller mottar vederlag eller noen annen form

for motytelse. Overtredelse av § 33 kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 4 måneder, jf. den danske adopsjonsloven § 34 første ledd nr. 2. En avtale om at en kvinne som føder et barn etter fødselen skal utlevere barnet til noen andre, er ugyldig etter den danske barneloven § 31. En surrogatavtale som er gyldig inngått i utlandet, vil dermed ikke kunne anerkjennes eller fullbyrdes i Danmark.

I følge Ankestyrelsen ble bestemmelsen i den danske adopsjonsloven § 33 om forbud mot å yte eller motta hjelp med henblikk på å oppnå forbindelse mellom en kvinne og en person som ønsker at kvinnen skal være surrogatmor, innført i adopsjonsloven med det formål å hindre mellommenn i økonomisk å kunne utnytte barnløse pars ønske om å få et barn, og sosialt dårlig stilte kvinners ønske om å tjene penger. En mente ikke å avskjære muligheten for å etablere avtaler om surrogatmorskap mellom slektninger eller nære venner, hvor det ikke er behov for mellommenn for å skape kontakten (Ankestyrelsen: *Surrogatmoderskap – en usikker affære*)<sup>17</sup>. Dette kan skape et inntrykk av at altruistisk – ikke-kommersiell – surrogati er tillatt i Danmark. De øvrige reglene på området som er vist til like ovenfor, gjør det imidlertid praktisk vanskelig å etablere et surrogatmorskap, selv om vederlag ikke blir utvekslet.

Det følger av den danske barneloven § 30, at kvinnen som føder barnet, anses som barnets mor. En kvinne som gir sitt egg til en surrogatmor, kan derfor ikke påberope seg morskapet til barnet overfor myndighetene. En person som mener seg far til et barn, kan avgi en «omsorgs- og ansvarserklæring» eller erkjenne farskapet etter den danske barneloven § 14. Selv om barneloven primært legger vekt på å fastslå rettslig farskap, har hvem som ivaretar det sosiale farskapet stor betydning. Det er kun i de tilfeller at det er tvil om farskapet, eller hvor ingen anerkjenner farskapet, at det legges vekt på å fastslå det rettslige farskapet til barnet på bakgrunn av hvem som er barnets biologiske far.

Det er disse reglene som danner bakgrunnen for hvordan morskap og farskap fastsettes i surrogatisaker i Danmark.

Dersom et barn er født i utlandet av en surrogatmor, vil surrogatmoren være barnets juridiske mor etter danske regler, jf. den danske barneloven § 30. Det hender at den pretenderende mor er registrert som barnets mor i utlandet. Ankestyrel-

<sup>17</sup> <http://ast.dk/born-familie/adoption/familie-og-sted-barns-adoption/surrogatmoderskab-2013-en-usikker-affaere>



sens familierettsavdeling kan anerkjenne registreringer av morskap fra utlandet. Etter Ankestyrelsens syn vil det stride mot grunnleggende danske prinsipper å anerkjenne at en kvinne som ikke har født et barn, er barnets mor. Det vil derfor ikke være mulig å få anerkjent morskap som er registrert i utlandet på denne bakgrunn. Etter Ankestyrelsens oppfattelse, gjelder det samme selv om det er pretenderende fars sædceller som er benyttet til å befrukte egget (Ankestyrelsen: *Surrogatmorderskap – en usikker affære*).

Som i norsk rett, er det i dansk rett noe mindre problematisk for pretenderende foreldre å få fastsatt farskapet til et surrogatbarn på seg. Det vil normalt ikke være problematisk etter dansk rett å anerkjenne et farskap som er fastsatt etter utenlandsk rett. Som ved anerkjennelse av morskap, er betingelsen for å anerkjenne utenlandsk farskapsfastsettelse, at fastsettelsen ikke er åpenbart uforenelig med grunnleggende danske prinsipper (ordre public). Ved vurderingen legges det vekt på farens plikt til å betale barnebidrag til barnet, barnets arverett etter faren, og barnets rett til å ta farens etternavn. Her skiller dansk rett seg noe fra norsk rett, hvor barnets biologiske tilknytning til den pretenderende faren (eller mangel på den) kan få avgjørende virkning.

Barnets pretenderende mor kan stebarnsadoptere surrogatbarnet dersom farskapet er fastsatt. Det er en forutsetning at paret har domisil i Danmark. For at stebarnsadopsjonen skal kunne innvilges, må surrogatmoren avgi en erklæring om sitt syn på adopsjonen, jf. den danske adopsjonsloven § 13. I tillegg til uttalelse/samtykke fra surrogatmoren, må den som ønsker å stebarnsadoptere barnet og barnet ha bodd sammen i 2,5 år. Til forskjell fra ordinære stebarnsadopsjoner, vil det ved adopsjon etter surrogati være særlig fokus på vederlagsspørsmålet.

Etter den danske statsborgerloven (lov om dansk indfødsret LBK nr. 422 av 7. juni 2004) § 1 får et barn dansk statsborgerskap dersom moren eller faren er dansk. Dersom foreldrene ikke er gift og kun faren er dansk, får barnet dansk statsborgerskap bare dersom det er født i Danmark. Det foreligger imidlertid et lovendringsforslag om at barnet skal få dansk statsborgerskap også i de tilfeller hvor kun far er dansk og foreldrene ikke er gift. Endringsforslaget er begrunnet i at det kan reises spørsmål ved om nåværende lovgivning strider mot EMK artikkel 14, jf. artikkel 8 (L 162: Forslag til lov om ændring af lov om dansk infødsret (Dansk infødsret til unge født og opvokset i Danmark mv.)). Dette vil kunne åpne for at biologisk fars erklæring om farskap i utlandet kan

danne grunnlag for barnets statsborgerskap, selv om mor er surrogatmor, se Forslag til Lov om ændring af lov om dansk infødsret (2013/1 LSF 162).

### 9.5.3 Svensk rett

Som i norsk rett, har ikke svensk rett særlige reguleringer av fastsettelse av foreldreskap for barn født av surrogatmor, se imidlertid Stoll (2013) for en nærmere utredning om fastsettelse av foreldreskap etter bruk av surrogati. Fastsettelse av foreldreskap følger dermed at de ordinære reglene i föräldrabalken. Det følger av § 7 i kapittel 4 i föräldrabalken at den fødende kvinnen er barnets mor. Regelen ble innført i forbindelse med at eggdonasjon ble tillatt i Sverige i 2003, og at en i den sammenheng så nødvendigheten av å tydeliggjøre prinsippet i regelverket. I samme lovendringsarbeid behandlet regjeringen surrogati, men fant at det ikke kunne regnes som forenelig med menneskerettslige prinsipper å bruke en annen kvinne som middel for å løse problemet til ufrivillig barnløse (Prop. 200/02:89 *Behandling av ofrivillig barnlöshet*).

Surrogati er ikke uttrykkelig forbudt i svensk rett, men det følger av bestemmelser i lov om genetisk integritet (lag (2006:351) om genetisk integritet m.m) kapittel 6 og 7 at metoden ikke kan utføres innenfor helsesystemet. Når barnet er født ved assistert befruktning, blir ektefellen eller samboeren til moren juridisk far til barnet. Vilkåret er at han har gitt sitt samtykke til den assisterte befruktningen. Følger farskapet av utenlandsk lovregel om at ektefellen automatisk blir far til barnet, gjelder farskapet også i Sverige. Når det gjelder farskapsavgjørelser fra utenlandske domstoler er utgangspunktet at slike avgjørelser har fulle rettsvirkninger i Sverige. Vilkåret er imidlertid at det ut fra partens bosted, statsborgerskap eller annen tilknytning var rimelig grunn til saken ble prøvd i den fremmede staten. Unntak fra denne hovedregelen gjelder når det allerede foreligger dom eller pågår andre rettssaker i samme sak. En utenlandsk farskapsfastsettelse gjennom erkjennelse gjelder som hovedregel også i Sverige.

Sverige har ingen spesielle regler for anerkjennelse av morskap når barnet er født etter assistert befruktning i utlandet med metoder som ikke er tillatt i Sverige.

Statens medisinsk-etiske råd leverte en rapport i 2013 der assistert befruktning ble belyst fra et medisinsk-etisk perspektiv. De juridiske uklarhetene som har konsekvenser for barn som er

blitt til gjennom surrogati utenlands, ble ikke tatt opp i rapporten (Smer 2013: 1 *Assisterad befruktning – etiska aspekter* s. 161).

Det pågår nå et arbeid med en utredning som skal se nærmere på muligheter for behandling av ufrivillig barnløse. Utredningen skal bl.a. ta stilling til om det kreves en biologisk kobling mellom barnet og pretenderende foreldre ved assistert befruktning, ta stilling til om surrogati skal tillates i Sverige med utgangspunkt i at dette i så fall skal være altruistisk surrogati, og ta stilling til om det kreves særskilte regler for de barn som er blitt til ved surrogati i utlandet. Utredningen skal eventuelt foreslå nødvendige lovendringer. (Dir. 2013: 70 Kommittédirektiv *Utökade möjligheter till behandling av ofrivillig barnlöshet*). Utredningen skal stå ferdig 24. juni 2015.

## 9.6 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

### 9.6.1 Adopsjonslovutvalgets mandat

Adopsjonslovutvalget skal ikke ta stilling til hvilke befruktningsformer som skal være tillatt i Norge. Disse spørsmålene må løses gjennom bioteknologiloven. Utvalget skal heller ikke ta stilling til om mulighetene for bruk av surrogati bør innsnevres ved en begrensning av mulighetene for fastsettelse av foreldreskap. Det spørsmålet ligger til barneloven. Utvalgets mandat er å vurdere om adopsjon kan og bør benyttes for å avhjelpe noen utfordringer ved barnas rettsstilling etter at de er født, og i så tilfelle, hvilke vilkår som skal gjelde for denne typen adopsjoner.

Surrogati aktualiserer hensynet til barnets beste på en særegen måte. På et overordnet plan kan en argumentere for at det ikke er til barnets beste å tillate surrogati, det være seg fordi en ser på surrogati som kjøp og salg av barn, fordi etiske eller moralske standpunkt tilsier det, på grunn av den juridiske stillingen barnet kommer opp i, på grunn av de kompliserte identitetsproblematikkene surrogatbarn antageligvis vil kunne oppleve. Når barnet er blitt til, gjør imidlertid hensynet til det konkrete barnets beste seg gjeldende. For en stat som ikke tillater surrogati, er regulering av den juridiske stillingen til barn født av surrogatmor et paradoks fordi regulering i realiteten kan tilrettelegge for, og muligens også øke, bruk av surrogati. Argumentet slår også til for andre former for assistert befruktning som er forbudt i Norge, men som tillates i utlandet, som bruk av ukjent sæddonor. Adopsjonslovutvalget vil fremme at reguleringen av barnets rettsstilling i slike

saker ikke er en legitimering av bruk av metoder for assistert befruktning som er utelukket i Norge. Den sentrale målsettingen for utvalget er å finne løsninger som er til det beste for de enkelte barna.

At to personer går sammen om å skape et barn i den hensikt å oppfostre det sammen, har flere likhetstrekk med å skape et barn ved naturlig befruktning eller metoder for assistert befruktning som er tillatt i Norge, enn med å adoptere et barn. En endring av adopsjonsloven for å løse de omfattende juridiske spørsmålene som melder seg ved surrogati, vil utvanne adopsjonsinstituttet. Adopsjonslovutvalget mener derfor at etablering av foreldreskap i saker som gjelder bruk av metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge, i hovedsak bør løses gjennom barnelovens regler.

### 9.6.2 Dersom ett av foreldreskapene er fastsatt etter barneloven

Saken stiller seg imidlertid annerledes dersom en av barnets sosiale foreldre har fått fastsatt foreldreskap etter barneloven. I de tilfeller barnets biologiske far har fått foreldreskap til barnet fastsatt etter barneloven eller dens midlertidige forskrift, har fars ektefelle, registrerte partner eller samboer kunnet få foreldreskapet overført fra surrogatmor til seg etter den midlertidige surrogattiloven. Etter 1. januar 2014 må fars ektefelle, registrerte partner eller samboer adoptere barnet for å få foreldreskapet overført til seg. Så lenge barneloven åpner for fastsettelse av foreldreskap for biologiske fedre i surrogatsaker, vil det skape lite sammenheng i regelverket om ikke muligheten for etterfølgende adopsjon skulle være åpen. Det avgjørende er hva som er til barnets beste i hver enkelt sak. Dessuten vil tilfeller hvor en av foreldrene har foreldreskap etter barneloven, ha noen fellestrekk med forholdene som normalt ligger til grunn for søknad om stebarnsadopsjoner.

### 9.6.3 Er stebarnsadopsjon egnet for adopsjon etter assistert befruktning i utlandet?

I NOU 2009: 5 *Farskap og annen morskap* la Farskapsutvalget til grunn at stebarnsadopsjon vil være egnet til å etablere foreldreskap der et par har benyttet assistert befruktning i utlandet, og hvor bare den ene av dem har rettslig foreldreskap til barnet. I hovedsak begrunnet Farskapsutvalget sitt synspunkt slik (NOU 2009: 5 s. 95):

«Når barna kommer til Norge med en rettslig forelder, vil de ha en manglende eller uklart rettslig tilknytning til den biologiske farens ektefelle eller samboer. Det vil være i barnets interesse at de juridiske uklarheter blir avklart, og at det blir etablert en stabil, rettslig forbindelse til den andre voksenpersonen som kommer til å være barnets sosiale forelder. Dette vil skape klarhet og forutberegnelighet for barnet og foreldrene.

Ved å søke om stebarnsadopsjon, vil saksforholdet undergis en vurdering fra adopsjonsmyndigheten med sikte på å ivareta interessene først og fremst til barnet, men også til de andre partene i saken. Adopsjonen må anses å være til gagn for barnet før bevilling kan gis, jf. adopsjonsloven § 2.»

Hove-utvalget henviste til Farskapsutvalget og var enig i at stebarnsadopsjon kan være egnet til etablering av foreldreskap (NOU 2009: 21 s. 126 flg.).

I høringsrunden til NOU 2009: 21 uttalte flere instanser seg om hvorvidt stebarnsadopsjon er et egnet institutt til adopsjon/fastsettelse av foreldreskap etter bruk av assistert befruktning i utlandet. Både Bufdir og Bufetat region øst sluttet seg til synspunktet. To av høringsinstansene uttalte seg negativt om å benytte adopsjon som middel for endring av foreldreskap i det hele i situasjoner hvor barnet er født av surrogatmor. Blant annet fremgår det av en høringsuttalelse fra flere surrogatforeldre (høringsuttalelse datert 20. mai 2010):

«Det konkluderes med at stebarnsadopsjon er et egnet virkemiddel som best ivaretar barnet. Adopsjonsutvalget slutter seg til Farskapsutvalgets vurderinger og konklusjon. Vi er uenige i dette og vil peke på følgende forhold:

- Norske surrogatbarn fødes i all hovedsak i USA. Surrogatmorens identitet er kjent for amerikanske myndigheter gjennom domsavsigelsen som bekrefter avtalen mellom surrogatmoren og barnets foreldre, og som fastslår hvem som er barnets juridiske foreldre. Dersom norske myndigheter anerkjenner den amerikanske rettskjennelsen om hvem som er barnets juridiske foreldre (som etter hva vi kjenner til er vanlig på alle andre områder som berører familierett), vil identiteten til kvinnen som har født barnet også være kjent for norske myndigheter.
- Stebarnsadopsjon i Norge forutsetter at surrogatmoren skriftlig fraskriver seg for-

eldreansvar. En amerikansk surrogat vil ikke ha noe incentiv til å signere et dokument hvor hun overfor norske adopsjonsmyndigheter frasier seg foreldreansvar for et barn hun i USA ikke har et juridisk ansvar for. Det kan lett oppfattes som at hun ved å signere et slik dokument, risikerer å bli tillagt foreldreansvar for barnet dersom den norske biologiske faren dør eller han blir fratatt omsorgen. Antakeligvis vil det i slike situasjoner oppstå en rekke juridiske uklarheter fordi norsk og amerikansk rett ikke samsvarer. En amerikansk surrogat vil i en slik situasjon ha behov for juridisk bistand, som i USA vil medføre betydelige kostnader for henne. Det er derfor all grunn til å tro at de fleste amerikanske surrogater vil avstå fra å fraskrive seg foreldreansvar overfor norske myndigheter. En konsekvens av dette er at svært mange norske surrogatbarn ikke vil kunne stebarnsadopteres i Norge. Et barn som i USA har to juridiske foreldre vil ved ankomst til Norge 'miste' den ene forelderen.

- Søknad om stebarnsadopsjon av surrogatbarn kan bli avslått. Norske kvinner som har benyttet egne egg, risikerer avslag på søknad om adopsjon av egne biologiske barn. Risikoen ved å ikke oppgi at barnet er født av surrogat er minimal. Det vil neppe foreligge straffeansvar dersom man ikke oppgir hvem som har født barnet. Krav om at barnet må stebarnsadopteres kan dermed bli at mange norske foreldre unnlater å informere folkeregisteret, NAV, helsestasjon, fastlege osv. når barnet tas med til Norge. Noen vil unnlate å informere familie og venner, og i verste fall unnlate å fortelle barnet. Vi vet at når barn utvikler vansker med hvordan de er kommet til verden, så er det knyttet til hemmelighetsholdelse av informasjon. I tillegg kan man lett se for seg at det i slike situasjoner kan oppstå 'angiverproblematikk'.
- En søknad om stebarnsadopsjon av et surrogatbarn må nødvendigvis være basert på surrogatavtalen. Den er det eneste dokumentet som bekrefter at kvinnen som frasier seg foreldreansvaret faktisk har født barnet. Det er et paradoks at surrogatavtalen vil danne grunnlag for adopsjon i Norge, uten at den kan danne grunnlag for direkte anerkjennelse av de foreldrene barnet har i sitt fødeland.»

Også Surrogatforeningen uttalte seg i samme retning (høringsuttalelsen til Surrogatforeningen, udatert):

«Vi mener at dette ikke er en adopsjonssak. Foreldrene er definert og det juridiske ivaretatt på en utmerket måte dersom man bruker land hvor dette er lov. Det å ikke godkjenne foreldrene når en kommer hjem og ev. forlange en stebarnsadopsjon – som rent faktisk er umulig – er å sette barnekonvensjonen til side og sette barnet i en farlig juridisk situasjon og foreldre og barn i en negativ og mulig traumatisk situasjon som ikke gagnar noen.»

Det ligger ikke til Adopsjonslovutvalget å vurdere barnelovens og bioteknologilovens regulering av assistert befruktning og fastsettelse av foreldreskap, men som det fremgår ovenfor, mener utvalget at dersom én av barnets pretenderende foreldre har fått foreldreskap fastsatt etter barnelovens regler, kan den andre søke om adopsjon.

Adopsjonslovutvalget mener derimot at ordinær *stebarnsadopsjon* ikke er en egnet ordning for slike adopsjoner. Selv om adopsjon etter surrogati på mange måter minner om stebarnsadopsjon – den ene forelderen er barnets biologiske og juridiske forelder, og dennes ektefelle, registrerte partner eller samboer ønsker å adoptere barnet – er det flere trekk som gjør dem lite sammenlignbare. Punkt 9.3.4 foran i kapitlet her viser til departementets syn om at kravene som normalt stilles i stebarnsadopsjonssaker – at forholdet mellom opprinnelig forelder og steforelder har vart i noe tid og at det må foreligge lengre, forutgående oppfostring – kan fravikes i surrogatisaker. Departementet begrunner forskjellen med at hensynet til barnet tilsier at det er til barnets beste å ha to juridiske foreldre, et hensyn som ikke får tilsvarende vekt i ordinære stebarnsadopsjonssaker. I tillegg er forholdet mellom barnet og «steforelderen» av svært ulik karakter: I ordinære stebarnsadopsjonssaker har ikke steforelderen vært involvert i befruktningen, mens i surrogatisaker foreligger det et felles ønske om et felles barn som grunnlag for at barnet blir til. Dette gjør at prosessen frem til adopsjon i surrogatisaker er annerledes enn godkjenningsprosessen som blir gjort ved adopsjon av stebarn. Kravene som stilles i ordinære stebarnsadopsjonssaker har gode grunner for seg. Det er derfor uheldig å behandle adopsjonstypene under samme kategori når en rutinemessig fraviker kravene for stebarnsadopsjoner ved adopsjon av surrogatbarn.

På denne bakgrunn foreslår Adopsjonslovutvalget en bestemmelse i adopsjonsloven som regulerer adopsjon av stebarn unnfanget med metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge, og som er planlagt inn i familien.

Adopsjonslovutvalget mener at adopsjonsloven ikke egner seg til å regulere adopsjon hvor ingen av de pretenderende foreldrene kan få foreldreskap etter barneloven. Etter gjeldende rett måtte en slik tillatelse til adopsjon bli gitt på forhånd for å danne grunnlag for pass, statsborgerskap og innreise for barnet. En forhåndsgodkjenning til adopsjon av barn som er født av surrogatmor er utelukket. Fordi surrogati ikke er tillatt i Norge er en forhåndsgodkjenning i slike tilfeller ikke rettslig mulig, men heller ikke ønskelig.

Adopsjonslovutvalget påpeker at dette er et rettsområde som er i stadig utvikling, og at det kan tenkes at det oppstår nye situasjoner som i fremtiden bør reguleres særskilt i adopsjonsloven. Utvalget understreker i den sammenheng at dersom det fremsettes søknad om adopsjon i saker som ikke er særskilt regulert i adopsjonsloven, gjelder de alminnelige vilkårene i loven. Adopsjonen må i tillegg regnes for å bli til barnets beste, og den kan ikke stride mot lovens formål.

#### 9.6.4 Vilkår for adopsjon etter bruk av metoder for assistert befruktning

Adopsjonslovutvalget foreslår en bestemmelse som vil dekke adopsjoner av barn som er født av surrogatmor og barn som er født av biologisk mor der det er benyttet ukjent donor. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, må det søkes om ordinær stebarnsadopsjon. De generelle vilkårene i adopsjonsloven må da være til stede, i tillegg til de spesielle vilkårene for ordinær stebarnsadopsjon.

Det er en forutsetning at barnets ene sosiale og biologiske forelder har fått fastsatt foreldreskap til barnet etter barnelovens regler. Adopsjonslovutvalget ser imidlertid ikke bort fra at andre former for assistert befruktning kan falle inn under bestemmelsens virkeområde i fremtiden. Et eksempel hvor en endring i annen lovgivning kan få innvirkning på lovforslagets virkeområde er fastsettelse av foreldreskap etter bruk av surrogatmor. I dag er det kun barnets biologiske far som kan få juridisk foreldreskap etter barneloven. Mor må uavhengig av sin genetiske tilknytning adoptere barnet, jf. bl. § 2. Dersom det i fremtiden skulle bli mulig å fastsette morskap ved DNA-test, vil barnets andre pretenderende forelder kunne adoptere barnet selv om det er kun (den ene) mor som er genetisk tilknyttet det.

Utvalgets forslag til bestemmelse er derfor kjønnsnøytral.

Adopsjonslovutvalget foreslår en felles bestemmelse for både surrogatbarn og barn skapt ved ukjent donor fordi utvalget mener at disse barna bør likestilles. At de er blitt til ved hjelp av ulike metoder for assistert befruktning kan ikke være avgjørende. I begge situasjoner har barnet en biologisk forelder som har etablert foreldreskap etter barneloven, barnet er blitt til som et resultat av parets felles ønske om å få barn, barnet er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet og den pretenderende forelder ønsker å ha foreldreskapet sammen med barnets biologiske forelder.

For at adopsjonen skal falle inn under bestemmelsens virkeområde, må de pretenderende foreldrene forut for den assisterte befruktningen ha et ønske om å oppfostre barnet i fellesskap. Søkeren må dokumentere at paret hadde et slikt felles ønske forut for unnfangelsen. Søkerne må legge frem avtale, utenlandsk dom eller administrativ avgjørelse. Typisk vil ønsket kunne dokumenteres ved at avtalen om den assisterte befruktningen er inngått mellom klinikken og paret i fellesskap.

Etter Adopsjonslovutvalgets forslag kreves det en forutgående oppfostringstid på 5 år for innvilgelse av ordinær stebarnsadopsjon. Oppfostringstiden har primært til hensikt å sikre at det er etablert en foreldre-barn-relasjon mellom barnet og søkeren, men kravet har også en side til forholdet mellom barnets forelder og steforelderen. Ved å kreve 5 års oppfostringstid øker også sannsynligheten for at forholdet mellom barnets forelder og steforelder er stabilt og kommer til å vare. Utvalget mener at forholdet mellom personer som ønsker å adoptere etter bestemmelsen om stebarnsadopsjon etter bruk av assistert befruktning, også bør ha vist stabilitet. Kravet om stabilitet i forholdet mellom de som skal bli foreldre sammen gjennom adopsjon, er et gjennomgående krav ved adopsjon, og er et av de kravene som antageligvis vil bli forskriftsregulert med hensyn til søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet, se adl. 16 e siste ledd. Adopsjonslovutvalget vil oppfordre departementet til å forskriftsfeste krav til samlivets varighet også i saker som gjelder stebarnsadopsjon etter bruk av assistert befruktning. Kravet bør knyttes opp til samlivets varighet før barnet ble unnfanget. For hjemmel til å fastsette kravet i forskrift, viser utvalget til lovutkastet til § 4 siste ledd som hjemler en generell adgang til å forskriftsfeste krav til adopsjonssøkere.

I tillegg foreslår Adopsjonslovutvalget at det skal være en forutsetning for at en søknad om adopsjon skal kunne behandles etter utkastet til § 13, at den assisterte befruktningen er foretatt i utlandet, og at den ikke er tillatt i Norge. Bestemmelsen er ikke ment å bidra til å avklare situasjonen dersom noen lykkes med å foreta en assistert befruktning i Norge med metoder som er ulovlige her. Utvalget trekker dette skillet fordi personer som reiser utenlands, ikke bryter nasjonale regler når de benytter seg av metoder for assistert befruktning som er tillatt i det konkrete landet. Skulle de alminnelige vilkår for adopsjon være oppfylt i saker hvor personer har brutt bioteknologilovens bestemmelser, må saken eventuelt løses gjennom reglene for ordinær stebarnsadopsjon. Videre er det et krav etter utkastet til § 13 at den assisterte befruktningen er tillatt i det landet der barnet er unnfanget.

Farskapsutvalget la til grunn at søker må opplyse om identiteten til surrogatmor (NOU 2009: 5 s. 97):

«Noen foreldre ønsker ikke å oppgi identiteten til surrogatmoren. Det er etter utvalgets syn vanskelig å tenke seg at det inngås avtaler om surrogatmorskap, som gjerne følges av vederlag, hvor partene bosatt i Norge ikke har kunnskap om surrogatmorens navn, adresse osv. Barn fødes som regel på klinikker hvor kvinnens personalia registreres i forbindelse med fødselen. At det er mulig å få utstedt en fødselsattest med navnet på 'de norske foreldrene', tilsier ikke rent faktisk at navnet på kvinnen som har født barnet i realiteten er ukjent. Dersom overføring av morskap eller farskap er overført av utenlandsk rettsinstans, vil navnene på de opprinnelige foreldrene nødvendigvis framkomme av rettsdokumentene.

Utvalget legger til grunn at morskap i disse tilfellene under enhver omstendighet er kjent for barnets biologiske far, og at vedkommendes ønske om at kvinnen som har født barnet skal være ukjent, er styrende for valget om ikke å oppgi hennes identitet.

For utvalget er det ikke akseptabelt å skulle legge til grunn at et barn ikke har noen kjent mor i disse tilfellene, for deretter å gjennomføre en adopsjonsprosess. Disse tilfellene skiller seg fra tilfellene hvor ektefelle/partner gis adgang til stebarnsadopsjon etter at assistert befruktning har skjedd ved donasjon fra anonym sædgiver i utlandet. Surrogatmor er i henhold til norsk lovgivning barnets mor og skal derfor forspørres, mens sæddonor i henhold til

barnelovens § 9 femte ledd ikke kan ilegges farskapet og derfor heller ikke skal forespørres før en adopsjon. Ved bruk av surrogatmor har barnet en kjent mor, men søker velger å holde opplysningen om hvem dette er tilbake fra myndigheten. Ved bruk av anonym sæddonor kjenner mor ikke identiteten til donor og kan derfor heller ikke oppgi denne.

Å skulle akseptere anonyme morskap, vil stå i direkte motsetning til annen lovgivning som går i retning av større åpenhet både om adopsjon og assistert befruktning, og ikke minst barnets rett til å få kunnskap om sitt biologiske opphav.

Dersom nordmenn som inngår avtaler om surrogatmorskap i utlandet, ønsker å gjennomføre stebarnsadopsjon når de kommer hjem, forutsetter det at de gir opplysninger til adopsjonsmyndighetene om identiteten til kvinnen som har født barnet. Uten kjent identitet er det umulig for norske myndigheter å forsikre seg om at kvinnen faktisk har gitt et reelt samtykke.»

Hove-utvalget var enig i at det bør være et absolutt krav for adopsjon at surrogatmors identitet er kjent (NOU 2009: 21 s. 127). Bufetat region øst var en av høringsinstansene som sluttet seg til dette (høringsuttalelsen til Bufetat region øst datert 28. april 2010 s. 5–6):

«Region øst slutter seg til forslaget om at surrogatmors identitet må oppgis, og at hun skal anses som part i saken. Det bør ikke være tilstrekkelig å vise til en avtale om at foreldreansvaret er overført, og samtykke fra juridisk forelder. Adopsjonsmyndigheten har ikke grunnlag for å vurdere avtalens gyldighet, herunder om den er undertegnet under tvang eller er forfalsket. Et krav om at adopsjonsmyndigheten på eget initiativ innhenter samtykke fra surrogatmoren som et ledd i saksbehandlingen, vil forsikre at det foreligger et reelt samtykke. Videre vil dette innebære en garanti for at surrogatmoren har gitt fra seg barnet frivillig og at hun ikke angrer.»

Ved adopsjon av barn født av surrogatmor, foreslår Adopsjonslovutvalget å lovfeste et krav om at søker må opplyse om surrogatmors identitet. Dersom søker ikke oppgir identiteten til surrogatmor er det umulig å innhente samtykke fra surrogatmor og i tillegg blir det vanskelig å avgjøre om barnet er utsatt for menneskehandel. Dersom det ikke er mulig å identifisere surrogatmor, må søk-

naden avslås. Adopsjonslovutvalget viser til at det må være et overordnet hensyn ved lovgivningen at den legger til rette for at myndighetene så langt som mulig er i stand til å sikre at barnet ikke er kommet søkeren i hende som følge av menneskehandel eller på andre måter som er ulovlige eller uetiske (NOU 2009: 21 s. 127).

I saker som gjelder adopsjon av barn som er født av norsk mor etter bruk av ukjent sæddonor, vil det normalt ikke være mulig for søkerne å gi norske myndigheter opplysninger om barnets genetiske opphav. Adopsjonslovutvalget mener at det er uheldig å forskjellsbehandle disse to typene saker på dette punkt. Utvalget mener imidlertid at FNs barnekonvensjon artikkel 7 om barnets mulighet til å få kjennskap til sitt biologiske opphav, bør være et overordnet hensyn ved fastsettelse av regler og retningslinjer for etablering av foreldreskap. I surrogatsakene er det mulig å fastsette surrogatmors identitet, og artikkel 7 blir derfor styrende for hvordan dette spørsmålet skal løses i slike saker. I tillegg kommer det at surrogatmor, ved å være barnets juridiske mor etter bl. § 2, er part i saken. Barnets mor skal samtykke til adopsjon, jf. utkastet til § 9 første og femte ledd. Ukjent sæddonor er ikke part i etterfølgende adopsjonssak.

#### *Særlig om krav om surrogatmors samtykke til adopsjon*

Etter adl. § 7 kreves det samtykke fra surrogatmor dersom hun har foreldreansvar for barnet, mens hun skal få uttale seg dersom hun ikke har del i foreldreansvaret. Adopsjonsmyndighetene må innhente surrogatmors samtykke i forbindelse med adopsjonssaken, og forsikre seg om at samtykket er frivillig og reelt. Adopsjonslovutvalget mener at samtykke i surrogatisakene fortsatt skal løses etter adopsjonslovens ordinære regler, se kapittel 6. Dette er i tråd med Farskapsutvalget og Hove-utvalget syn på saken (NOU 2009: 5 s. 96 og NOU 2009: 21 s. 128). Videre har Adopsjonslovutvalget foreslått en klargjøring av kravet om samtykke fra foreldre som sier fra seg foreldreansvaret etter fødsel, jf. utkastet til § 9 femte ledd siste punktum.

Dersom surrogatmor ikke samtykker til adopsjon, skal ikke adopsjon gis. Avtale om surrogati er ikke bindende etter norsk lov, og kan ikke tvangsgjennomføres. Utvalget nevner for øvrig at Bioteknologinemnda (nå Bioteknologirådet) i sin høringsuttalelse etterlyste en diskusjon rundt tematikken, og opplyste om at nemnda vil drøfte dette mer i sitt arbeid med eggdonasjon og surro-

gati ved revidering av bioteknologiloven (høringsuttalelsen til Bioteknologinemnda datert 14. juni 2010 s. 2).

### 9.6.5 Skjønsmessig vurdering av om adopsjon er til barnets beste

Det fremgår av Bufetats statistikk at søknader om adopsjon av barn som er blitt til ved bruk av metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge nær alltid innvilges. Adopsjonslovutvalget påpeker at adopsjonsmyndighetene skal utrede sakene i henhold til fvl. § 17 og gjøre en individuell, helhetlig vurdering av om søknaden skal innvilges basert på konkrete forhold i saken. Dersom de objektive vilkårene er til stede, er det avgjørende om adopsjonen vil bli til barnets beste.

Hverken Farskapsutvalget eller Hove-utvalget gikk inn for at kravene til helse og alder skulle være likelydende for søker av internasjonal adopsjon og søker av adopsjon av barn unnfanget ved metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge (NOU 2009: 5 s. 99 og NOU 2009: 21 s. 128). Hove-utvalget fant imidlertid at det bør gjelde «noenlunde» samme krav til vandel.

Farskapsutvalget påpekte på sin side de spesielle forholdene ved adopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet (NOU 2009: 5 s. 99):

«I disse tilfellene vil barnet ha den norske kvinnen som eneste sosiale mor, og et eventuelt avslag på adopsjon på bakgrunn av hennes sykdom, vil vanligvis ikke være i barnets interesse. Surrogatmoren vil ikke innebære noe reelt omsorgsalternativ. I denne typen tilfeller bør det i vurderingen av barnets beste tas hensyn til at den norske kvinnen vil være den eneste sosiale moren barnet kan få, og at et avslag i slike situasjoner vil hindre at barnets nærmeste omsorgsperson oppnår den ønskede juridiske tilknytningen til barnet.»

Adopsjonslovutvalget slutter seg til Farskapsutvalgets synspunkter. De forholdene som Farskapsutvalget her påpeker, gjør at vurderingen av om adopsjonen er til barnets beste, i noen grad vil være ulik den vurderingen som blir gjort ved andre adopsjonssøknader.

Et hensyn som ser ut til å ha tung vekt ved vurderingen av adopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet, er at det normalt vil være til barnets beste å ha to foreldre. Hensynet får gjerne ikke like stor vekt i andre adopsjonssaker, eksempelvis ved ordinære

stebarnsadoptions, selv om det er barnets sosiale forelder som søker om adopsjon. I tillegg er det ikke lenger uvanlig at barn vokser opp med bare en forelder. En kan dermed spørre seg om barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge, har et større behov for to foreldre som er både dets juridiske og sosiale foreldre, enn det andre barn har.

Adopsjonslovutvalget mener at barnets behov for å ha to foreldre er et hensyn som i utgangspunktet også bør vektlegges i andre adopsjonssaker. Forskjellen mellom andre adopsjonssaker og adopsjon av barn som er blitt til ved assistert befruktning i utlandet, er at disse barna er planlagt av de to sosiale foreldrene i fellesskap. I tillegg er forholdet til surrogatmor normalt avklart på forhånd: Hverken hun eller hennes familie har interesse av at hun har foreldreskap til barnet. I andre adopsjonssaker vil det gjerne foreligge omstendigheter som tilsier at barnets forhold til dets juridiske forelder ikke bør brytes. Adopsjonslovutvalget mener dermed ikke at hensynet til barnets behov for to foreldre veier tyngre ved adopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet. Den omstendighet at det i disse sakene sjeldent er hensyn som taler imot at barnet også trenger en juridisk relasjon til dets sosiale forelder, gjør derimot at behovet for to foreldre ofte kan bli utslagsgivende.

Dersom søknad om adopsjon blir avslått, vil barnet fra fødselen av leve med sine sosiale foreldre i et foreldre-barn-forhold på linje med barn som lever sammen med sine biologiske foreldre eller adoptivforeldre. Samtidig vil den ene stå uten juridiske bånd til barnet. I surrogatisaker vil surrogatmor i utlandet og biologisk forelder (far) i Norge fortsatt ha foreldreskapet sammen, mens ved bruk av ukjent sæddonor vil barnets fødende mor være juridisk forelder alene. Generelt kan ikke dette sies å være til barnets beste. Dette gjelder både rent praktisk, men det kan også tenkes å få innvirkninger på samlivet mellom de sosiale foreldrene at den ene er barnets juridiske forelder mens den andre ikke er det. Endelig kan det oppstå en rekke juridiske utfordringer, særlig dersom forholdet mellom juridisk og pretenderende forelder tar slutt, eller den juridiske forelder faller fra. Dersom foreldrene skiller lag, risikerer barnet at det oppstår et konfliktfylt forhold som ikke bare angår samværsrett, bidragsplikt og lignende, men også selve foreldreskapet. Dersom barnets juridiske forelder dør, vil barnet stå uten juridisk forelder i Norge frem til eventuelt foreldreansvar er etablert etter barneloven.

Fordi disse momentene er særegne i saker som gjelder søknad om adopsjon etter bruk av assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge, og de alle taler for adopsjon, er det særlig krevende for adopsjonsmyndighetene å avgjøre om en slik søknad skal avslås. På samme måte er det komplisert å gi generelle retningslinjer for hvilke momenter som skal få avgjørende utslag ved søknad om adopsjon etter bruk av assistert befruktning i utlandet. Dersom det er forhold på søkers side som taler imot adopsjon, må disse veies opp mot barnets behov for at dets sosiale forelder også er dets juridiske forelder, og barnets behov for to juridiske foreldre. Avveiningen må skje på bakgrunn av at adopsjon er en offentlig godkjenning av foreldreskap.

### 9.6.6 Krav om å fremme søknad innen 6 måneder

Adopsjonslovutvalget foreslår at det innføres en tidsfrist for når barnets pretenderende forelder som ikke har fått etablert foreldreskap etter barneloven kan fremme søknad etter reglene for adopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet. Formålet med å innføre en tidsfrist er å gi incentiv til barnets pretenderende og sosiale foreldre til å avklare barnets juridiske forhold så raskt som mulig etter fødsel. Utvalget ønsker å unngå at barnet befinner seg i en usikker juridisk situasjon lenger enn nødvendig. I tillegg vil en tidsfrist formodentlig bidra til at færre barn må adopteres etter at foreldrene har brutt opp, noe som antas å føre til færre konflikter mellom barnets pretenderende foreldre.

På denne bakgrunn ønsker Adopsjonslovutvalget å sette en kort frist. Utvalget har vært i kontakt med Bufetat region for å få avklart hvor lenge det normalt tar fra barnets fødsel til søker fremmer søknad. På bakgrunn av opplysninger derifra, foreslår utvalget en frist på 6 måneder etter barnets fødsel.

Adopsjonslovutvalget foreslår å knytte tidsfristen til søknadstidspunktet (i motsetning til f.eks. adopsjonstidspunktet) fordi søkeren har rådighet over dette tidspunktet. Søkerne kan fremme søknad innen fristen og ettersende eventuelle manglende dokumenter eller opplysninger når de foreligger. Adopsjonsmyndighetenes behandling vil på sin side kunne ta tid, fordi det tar tid å avklare saksforholdene. Dersom søkeren ikke fremmer søknad innen 6 måneder etter barnets fødsel, skal saken behandles etter reglene for stebarnsadoptsjon.

### 9.6.7 Ingen forenklet saksbehandling

Farskapsutvalget foreslo at adopsjon av surrogatbarn på lik linje med adopsjon av barn født etter bruk av ukjent donor prioriteres og undergis forenklet saksbehandling (NOU 2009: 5 s. 99). Hovedutvalget var ikke enig med Farskapsutvalget i synspunktet (NOU 2009: 21 s. 231):

«Adopsjonsutvalget bemerker at det vil være tidkrevende for adopsjonsmyndighetene å ta stilling til om de materielle vilkår for adopsjon er oppfylt. Sakenes karakter og internasjonale forankring innebærer at det også må stilles omfattende krav til saksbehandlingen i slike saker. Adopsjonsutvalget støtter derfor ikke Farskapsutvalgets anbefaling om at denne sakstypen prioriteres og undergis en forenklet saksbehandling.

Krav til kvalitet i saksbehandlingen må etter Adopsjonsutvalgets syn veie betydelig tyngre enn hensynet til effektivitet i slike saker. Det forhold at saken har internasjonal forankring er i seg selv et element som påvirker saksbehandlingstiden og som regel forlenger denne. Dette er et forhold som adopsjonsmyndighetene i liten grad kan påvirke.

Et annet hensyn som taler mot prioritering av surrogatsakene er at det ikke er lov å benytte surrogatmor i Norge. Stortinget har ved sin behandling av bioteknologiloven satt begrensninger for hvilke metoder for assistert befruktning som skal tilbys her i landet. Det er ikke ulovlig for norske borgere å benytte surrogatmor, men det må som sagt skje i utlandet. Adopsjonsutvalget mener likevel at bruk av assistert befruktning som ikke er tillatt her i landet, ikke kan lede til at slike saker prioriteres fremfor andre adopsjonssaker. Prioritering av én gruppe adoptivsøkere innebærer nedprioritering av en annen.

Adopsjonsutvalget ser at hensynet til det enkelte barn kan anføres som støtte for et ønske om prioritering i slike saker, men finner at andre hensyn veier betydelig tyngre. I sak om stebarnadoptsjon av barn født av surrogatmor vil barnet bare ha en juridisk forelder. Utvalget kan likevel ikke se at situasjonen for slike barn skiller seg vesentlig fra det som er situasjonen i mange ordinære stebarnssaker. Også her kan situasjonen være at barnet bor med biologisk forelder og steforelder, mens barnets andre biologiske forelder er ukjent eller død. Adopsjonsutvalget viser til at barnet kan sikres juridisk på andre måter enn ved



adopsjon i perioden inntil det eventuelt kan utstedes en adopsjonsbevilling.»

Hove-utvalget uttalte seg på grunnlag av at det skulle stilles samme materielle vilkår til adopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet som ved stebarnsadopsjon. Selv om Adopsjonslovutvalget nå foreslår en egen bestemmelse til adopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet, er Adopsjonslovutvalget på generelt grunnlag enig med Hove-utvalget. Søknad om adopsjon av barn som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet, bør utredes med samme grundighet som andre adopsjonssaker. Noen av sakene utløser kompliserte internasjonale problemstillinger. I tillegg kommer det at noen av sakene er vanskelig å utrede. Begge disse forhold gjør at sakene må utredes for å sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag og at det kan ta tid å behandle sakene. Adopsjonslovutvalget antar at det ikke foreligger forhold i disse sakene som gjør det mer prekært med adopsjon enn i andre saker om adopsjon. Etter utvalgets syn er det ingen grunn til at sakene skal prioriteres fremfor andre adopsjonssøknader.

### 9.6.8 Adopsjon av surrogatbarn etter skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall

Etter adl. § 5b tredje og fjerde ledd kan steforelder adoptere tidligere stebarn etter skilsmisse/samlivsbrudd med barnets forelder eller etter at barnets forelder er død. Adopsjonsloven § 5b tredje og fjerde ledd gjelder kun der det er etablert ett foreldreskap for barnet, og gjelder dermed i saker hvor barnet er skapt ved hjelp av ukjent sæddonor. Bestemmelsen omfatter derimot ikke saker hvor barnet er født av surrogatmor i utlandet og bor sammen med sin juridiske far og hans ektefelle, partner eller samboer. I de tilfellene vil det allerede være etablert to foreldreskap for barnet: juridisk far og surrogatmor. Surrogatmor er juridisk mor etter barneloven selv om hun har fraskrevet seg foreldreansvaret, og selv om noe annet skulle følge av lovgivningen i surrogatmors hjemland. Disse sakene omfattes derfor ikke når det settes som vilkår at barnet kun har én juridisk forelder og denne dør eller skiller seg fra søker.

I kapittel 8 foreslår Adopsjonslovutvalget å utvide adgangen til å stebarnsadoptere etter skilsmisse/samlivsbrudd eller dødsfall til å omfatte forhold hvor barnet har fått etablert to foreldreskap. Utvalget mener at de samme hensyn som

taler for utvidelse av adgangen til stebarnsadopsjon, melder seg ved adopsjon etter bruk av surrogati. Utvalget foreslår at pretenderende forelder på lik linje med steforelder skal kunne adoptere barnet etter skilsmisse/samlivsbrudd med barnets biologiske forelder eller etter at barnets biologiske forelder er død.

Dersom barnets pretenderende og barnets juridiske forelder går fra hverandre før det er søkt om adopsjon, kan det oppstå to situasjoner som er særlig uheldig for barn som er født av surrogatmor og barn som er unnfanget ved bruk av ukjent sæddonor. For det første kan den som har fått fastsatt foreldreskapet nekte å samtykke til adopsjonen etter gjeldende regler om foreldresamtykke i adl. § 7 første ledd. For det andre kan den som ikke har fått fastsatt foreldreskapet bestemme seg for ikke å søke om adopsjon. Resultatet for barnet er det samme for begge situasjonene: barnet vil stå med kun en forelder (i surrogatisaker vil barnet ha en juridisk forelder i Norge og surrogatmor i utlandet). I tillegg vil det kunne oppstå omfattende konflikter mellom barnets pretenderende forelder og juridisk forelder angående foreldreskapet.

En mulig løsning dersom barnets juridiske forelder nekter sin tidligere ektefelle eller samboer å adoptere, vil kunne være å åpne for å gjøre unntak fra samtykkekravet i adl. § 7 første ledd (utkastet til § 9 første ledd) så vidt en adopsjon er til barnets beste. Til sammenligning åpnet den midlertidige surrogatloven for at avtale som kunne dokumentere felles ønske om barnet kunne tre istedenfor juridisk fars samtykke, jf. surrogatloven § 2 første ledd siste punktum.

En mulig løsning på at barnets pretenderende forelder, altså den som ikke har fått fastsatt foreldreskapet etter barneloven, nekter å adoptere, kan være å innføre en plikt for vedkommende til å adoptere. En plikt til å bli forelder ble tatt opp i forarbeidene til den midlertidige surrogatloven. Spørsmålet var om barnets juridiske forelder burde ha en plikt til å etablere foreldreskap etter surrogatloven (Prop. 47 L (2012–2013) s. 10):

«Når det gjelder en eventuell plikt til å etablere foreldreskap for den som har inngått avtale om surrogati sammen med barnets juridiske far, viser departementet til at en slik pliktbestemmelse ville avvike vesentlig fra gjeldende rett. Adopsjon forutsetter at søker ønsker å adoptere barnet og at det derfor skal fremlegges en søknad fra vedkommende. Et forslag om en pliktbestemmelse vil innebære en helt annen ordning enn den foreslåtte som skal avvike i

minst mulig grad fra barneloven og adopsjonsloven».

Departementet påpekte også at en eventuell plikt til å etablere foreldreskap måtte i tillegg vært utredet nærmere i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser, og dette var ikke mulig innenfor de ønskede tidsrammer for forslag om midlertidig lov.

Adopsjonslovutvalget mener at det hverken bør innføres et unntak fra samtykkekravet i adl. § 7 (utkastet til § 9) eller en plikt til å adoptere.

Når det gjelder et unntak fra samtykkekravet, påpeker Adopsjonslovutvalget at den midlertidige lovgivningen skulle avhjelpe en situasjon som var oppstått til dels på grunn av mangelfull/feil informasjon fra norske myndigheter. Informasjonen hadde resultert i at flere barn i lenger tid hadde en pretenderende, sosial forelder som de hadde knyttet seg til, men som ikke hadde juridiske foreldreskap til barnet. Dette var en svært uheldig situasjon for barnet, særlig dersom foreldrene hadde gått fra hverandre og barnets juridiske forelder nektet adopsjon. Endringene som nå gjøres i adopsjonsloven har et annet siktemål enn den midlertidige lovgivningen. Dersom tidskravet som Adopsjonslovutvalget foreslår blir opprettholdt, vil adopsjon skje på et tidlig tidspunkt i barnets liv.

Adopsjonslovutvalget har forståelse for at en person som har bidratt til og forberedt seg på å være forelder til et barn sammen med sin partner, og som blir avskåret fra dette fordi forholdet blir brutt og den andre nekter adopsjon, vil oppleve det som en belastning. På den andre siden vil det nok også kunne oppleves urimelig for den som har fått fastsatt foreldreskapet dersom pretenderende forelder ikke søker adopsjon. Forelderens blir da eneforsørger.

Det avgjørende her er imidlertid hensynet til barnet. Selv om det er viktig at barnet har to foreldre, mener Adopsjonslovutvalget at det også er viktig at barnet ikke vokser opp under ustabile og konfliktfylte forhold. Godt felles foreldreskap fordrer et godt samarbeid mellom foreldrene. En mulighet for staten til å tvangsgjennomføre adopsjon i slike saker, mener utvalget vil kunne forsterke og til og med skape konflikt som ikke vil være til barnets beste å vokse opp under. Utvalget antar at en konflikt mellom barnets pretenderende forelder og juridiske forelder angående foreldreskap vil virke enda mer traumatisk enn en konflikt om samvær.

I tillegg legger Adopsjonslovutvalget vekt på at adopsjonsinstituttet bygger på frivillighet, med

unntak for adopsjonsreglene som følger av barnevernloven. Både opprinnelige foreldre som frigrir sitt barn til adopsjon og adopsjonssøkere, kan ombestemme seg helt frem til adopsjonssøknaden er innvilget. En plikt til å adoptere eller et unntak fra samtykkekravet vil gi element av tvang som utvalget mener vil være svært uheldig og avvike i for stor grad fra adopsjonsloven og barneloven. Videre ville grunnlaget for en tvangsgjennomføring vært surrogatiavtalen. Utvalget mener det vil være svært problematisk å vektlegge surrogatiavtalen i så stor grad. Surrogatiavtaler kan hverken anerkjennes eller tvangsgjennomføres i Norge.

### 9.6.9 Vederlag eller annen motytelse i surrogatisaker

Adopsjonslovutvalget foreslår et forbud i adopsjonsloven mot vederlag eller annen motytelse for å prøve å påvirke en person som skal samtykke til en adopsjon eller uttale seg i forbindelse med adopsjon. Ved bruk av surrogatmor vil barnets pretenderende foreldre betale en kvinne for å bære frem et barn for seg. En del av avtalen med kvinnen, eller en forutsetning for avtalen, vil ofte være at kvinnen skal samtykke til at partneren til den ene av barnets biologiske foreldre skal få adoptere barnet etter fødselen, jf. nåværende adl. § 7 første ledd. Dersom en ser på en surrogatiordning som en helhet, kan det argumenteres for at de pretenderende foreldrenes betaling til surrogatmoren til dels dreier seg om betaling for et samtykke eller en positiv uttalelse til etterfølgende adopsjon. Ved en slik forståelse vil betalingen rammes av Adopsjonslovutvalgets forslag om forbud mot vederlag eller motytelse. De pretenderende foreldrene vil i så tilfelle kunne straffes etter forslaget § 50 om straff for overtredelse av forbudet mot vederlag.

Adopsjonslovutvalget viser til at bruk av surrogatmor etter bioteknologiloven § 7–5 annet ledd ikke kan straffes. Adopsjonsloven skal kun regulere forhold som angår adopsjonen. Utvalget mener derfor at personer som betaler en kvinne for å bære frem et barn for seg, ikke kan rammes av utvalgets forslag om forbud mot vederlag. Selve innhenting av samtykke eller uttalelse må derimot *rent praktisk* skilles ut fra forutsetningene for surrogatavtalen, fordi samtykke eller uttalelse først kan innhentes to måneder etter fødselen. Dersom noen gir lovnad om eller yter vederlag eller annen motytelse i forbindelse med innhenting, vil det dermed være en overtredelse av forbudet som kan straffes etter utkastet til § 50, jf. § 10.

#### **9.6.10 Krav om DNA-analyse av pretenderende fedre**

Gjennom arbeidet med surrogati har Adopsjonslovutvalget blitt oppmerksom på at det ikke rutinemessig innhentes DNA-analyse av pretenderende fedre som hevder å være barnets biologiske far. Krav om DNA-analyse som bekrefter at pretenderende far er biologisk far til barnet omtales i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev til Utenriksdepartementet datert 3. juni 2010 og i brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet datert 23. august 2010. Utvalget påpeker at Norge er konvensjonsmessig forpliktet til å hindre at kjøp og salg av barn forekommer, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 35 og Valgfri tilleggsprotokoll av 25. mai 2000 om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. DNA-analyse av alle pre-

tenderende fedre som søker å få sitt farskap til et surrogatbarn fastsatt, vil minske risikoen for kjøp og salg av barn. Dersom det ikke foreligger bekreftende DNA-analyse i disse sakene før farskapet fastsettes, risikerer en f.eks. at pretenderende far har kjøpt barnet fra en gravid kvinne som selger det som surrogatbarn uten at norske myndigheter oppdager det. Norge har også et konvensjonsmessig ansvar for å sikre at barnet, så vidt det er mulig, kan få kunnskap om sitt biologiske opphav, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 7. Etter utvalgets oppfatning bør derfor norske myndigheter innføre rutiner og eventuelt endre regelverket for å sikre at den riktige identiteten til far blir avklart, også dersom surrogatmor ikke er gift. Siden denne tematikken går ut over sakene som avgjøres etter adopsjonsloven, fremmer ikke utvalget konkrete lovforslag.

## Kapittel 10

# Vilkår for adopsjon av fosterbarn

### 10.1 Innledning. Sammenhengen med de ulike saksbehandlingsreglene

Emnet for dette kapittelet er vilkårene for adopsjon av fosterbarn, dvs. barn som har hatt sin omsorgsbasis hos andre enn sine opprinnelige foreldre. Bakgrunnen vil ofte være at barna er plassert i fosterhjem i medhold av barnevernloven som ledd i en omsorgsovertakelse, men de opprinnelige foreldrene kan dessuten ha plassert barna utenfor hjemmet (barneverntjenesten kan kreve å godkjenne plasseringen, jf. bvl. § 4-7). Dagens ordning bygger på en to-sporet saksbehandling. Saker om adopsjon av barn som er plassert etter barnevernloven – og hvor foreldre ikke samtykker til adopsjon – behandles av *fylkesnemnda* etter *barnevernloven*. Saker om adopsjon av barn – hvor foreldre samtykker – behandles av *Bufetat region* etter *adopsjonsloven*, også om fylkesnemnda tidligere har fattet vedtak om omsorgsovertakelse. Reglene om saksbehandling er diskutert i kapittel 19.4.3. Der foreslår Adopsjonslovutvalget å endre saksbehandlingsreglene, men fremdeles vil adopsjon av fosterbarn dels skje etter barnevernloven og dels etter adopsjonsloven. I dette kapittelet tar Adopsjonslovutvalget opp de innholdsmessige – materielle – vilkårene for adopsjon av fosterbarn. Adopsjon av voksne er diskutert særskilt i utredningen, og mange av disse vil være tidligere fosterbarn, jf. kapittel 12.

### 10.2 Gjeldende rett

#### 10.2.1 Adopsjon av fosterbarn etter adopsjonsloven (samtykkebasert adopsjon)

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 bl.a. finne at

adopsjon antas å være til barnets beste (adl. § 2), og fosterforeldrene må enten ønske å oppfostre barnet, ha oppfostret det, eller det må foreligge annen særlig grunn. I tillegg må de opprinnelige foreldrene ha gitt nødvendig samtykke etter § 7. Barnet må samtykke fra fylte 12 år (adl. § 6). Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal etter § 6 informeres og gis anledning til å uttale seg. For en utfyllende gjennomgang av lovens generelle vilkår, se kapittel 6. Som nevnt i innledningen er adopsjon etter adopsjonsloven også aktuelt selv om fosterbarnsplassering har skjedd gjennom et tvangsvedtak i fylkesnemnda, så sant foreldrene samtykker til adopsjonen.

Adopsjonsloven stiller ikke spesifikke krav til fosterbarnadopsjoner. Noen av de alternative vilkårene etter adopsjonsloven vil likevel i praksis være utelukket ved fosterbarnadopsjoner. 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 fosterbarnadopsjon.

Tabellen nedenfor viser saker om fosterbarnadopsjon etter adopsjonsloven, fordelt på innvilgelser og avslag. Se pkt 10.26 i kapittelet her for statistikk over vedtak etter barnevernloven.

Tallene i tabell 10.1 og 10.2 som refererer til adopsjoner over 18 år, gjelder voksne fosterbarn, altså personer som tidligere har vært fosterbarn, men som på adopsjonstidspunktet ikke lenger er i det. Adopsjon av voksne er behandlet i kapittel 12. Som tabell 10.1 viser har antallet fosterbarnadopsjoner i medhold av adopsjonsloven økt noe i årene 2010–2012 og sunket igjen i 2013. Tallene er imidlertid så små at økningen de første tre årene kan skyldes tilfeldige variasjoner. Dessuten er økningen knyttet til fosterbarn som er voksne, mens diskusjonen i kapittelet her gjelder mindreårige fosterbarn. Dessverre mangler tall fra før 2010 fordi Bufdirs statistikk da ikke skilte mellom fosterbarnadopsjoner etter adopsjonsloven og barnevernloven.

Tabell 10.1 Innvilgelser etter adopsjonsloven, adopsjon av fosterbarn, førsteinstans før klagebehandling etter adopsjonsloven

	2010	2011	2012	2013
Under 7 år	3	2	6	3
Under 12 år	3	1	1	5
Under 18 år	4	3	1	0
Over 18 år	11	19	19	17
Totalt innvilgelser	21	25	27	25

Kilde: Bufdir

Tabell 10.2 Avslag etter adopsjonsloven, adopsjon av fosterbarn, førsteinstans før klagebehandling

	2010	2011	2012	2013
Under 7 år	0	0	0	2
Under 12 år	0	0	0	1
Under 18 år	0	0	1	0
Over 18 år	1	0	0	2
Totalt avslag	1	0	1	5

Kilde: Bufdir

Tabell 10.3 Behandlede klagesaker etter adopsjonsloven, adopsjon av fosterbarn, førsteinstans

	2010	2011	2012	2013
Avslag omgjort av Bufetat region	0	0	1	1
Avslag opprettholdt og oversendt til Bufdir	1	2	1	0

Kilde: Bufdir

Også avslagsstatistikken i tabell 10.2 er interessant. Mens 98 søknader førte frem i perioden, ga Bufetat region kun sju avslag. I tillegg omgjorde Bufetat region to avslag etter klage i 2012 og 2013, jf. tabell 10.3. Fire av avslagene i 2010–2013 gjaldt adopsjon av voksne fosterbarn. Bufdir region avsto kun tre søknader om samtykkeadopsjon av mindreårig fosterbarn i årene 2010–2013. Tabell 10.3 viser at Bufetat region behandlet seks klagesaker i 2010–2013 mens regionene avsto sju saker i løpet av de samme årene, se tabell 10.2. Årsaken kan være at søknad og klage i de samme sakene er behandlet i forskjellige år.

Statistikken viser at myndighetene innvilger langt de fleste søknadene om fosterbarnadopsjon, men en kan vanskelig trekke slutninger om hvorvidt innvilgelsesprosenten er for høy uten å gjøre en kvalitativ analyse av de enkelte sakene. Adopsjonslovutvalget har ikke prioritert en slik gjennomgang. Dessuten vil enkeltsakene bare gi informasjon om saker som har nådd myndighetene.

Vel så interessant er hvilke fosterfamilier som ikke søker om adopsjon, og denne gruppen vil måtte undersøkes på annen måte enn ved å se på sakene om adopsjon.

### 10.2.2 Adopsjon av fosterbarn etter barnevernloven (adopsjon som tvangstiltak)

Barneverntjenesten kan bruke adopsjon som tvangstiltak ved å fremme begjæring til fylkesnemnda om adopsjon uten foreldrenes samtykke, jf. bvl. § 4-20 tredje 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.

Bvl. § 4-20 første ledd fastsetter at fylkesnemnda kan frata foreldreansvaret samtidig som de fratar omsorgen fra foreldrene. Siden fratakelse av foreldreansvar er et mer inngripende tiltak, og

normalt ikke er nødvendig for å beskytte barna mot omsorgssvikt, vil fylkesnemnda sjelden frata foreldreansvaret samtidig med omsorgsovertakelsen (se Bendiksen (2008) s. 282–292 for diskusjon av aktuelle unntakssituasjoner). 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, 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. Vilklårene for å gi samtykke til adopsjon fremgår av § 4-20 tredje avsnitt:

«Samtykke kan gis dersom

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

b) adopsjon vil være til barnets beste og

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

d) vilklårene for å innvilge adopsjon etter adopsjonsloven er til stede.

Når fylkesnemnda gir samtykke til adopsjon skal departementet utstede adopsjonsbevillingen.»

Barnevernloven av 1953 manglet en tilsvarende bestemmelse, men praksis hadde innfortolket en adgang til adopsjonssamtykke i medhold av § 20 om fratakelse av foreldreansvar. I juridisk teori hadde forskjellige forfattere ulike oppfatninger om hjemmelen var tilstrekkelig.<sup>1</sup> I Rt. 1982 s. 1687 fant Høyesterett at sterke «reelle hensyn» i form av hensynet til barnets beste tilsa at bestemmelsen også hjemlet adopsjon, særlig ved langvarige fosterhjemsplasseringen (se s. 1692–1694). Barnevernloven skilte altså mellom omsorgsovertakelse (§ 19), fratakelse av foreldreansvar (§ 20) og adopsjonssamtykke (praksisbasert). Spørsmål knyttet til adopsjon som barnevernstiltak var tema både i Barnemishandlingsutvalget (NOU 1982: 26) og i forbindelse med adopsjonsloven av

1986. Departementet forkastet her et system hvor adopsjon uten foreldrenes samtykke skulle reguleres av adopsjonsloven (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 12–13).

Sosiallovutvalget (NOU 1985: 18) gikk i sitt lovutkast inn for at foreldreansvaret i alle tilfeller også skulle fratras når barnevernet overtok omsorgen. Når det gjaldt adopsjon foreslo utvalget en separat hjemmelsbestemmelse (utkast til § 6-21). Et grunnkrav var at foreldrene sannsynligvis ikke kunne gi barnet varig omsorg. For barn over ett år inneholdt utkastet et tilleggsvilkår om at adopsjonssøkerne hadde vært fosterforeldre for barnet og hadde vist seg skikket til å oppdra barnet som sitt eget. Bakgrunnen for en særskilt regulering av barn under ett år var to-delt. For det første mente Sosiallovutvalget at for «så små barn er tilknytningen til de biologiske foreldre mindre utviklet enn for de større» (NOU 1985: 18 s. 167). For det andre antok Sosiallovutvalget at «sjansene for en vellykket adopsjon er størst for så små barn».

Regjeringen bygget sitt forslag på samme lovteknikk som Sosiallovutvalget hvor fratakelse av foreldreansvaret var en automatisk konsekvens av at barneverntjenesten overtok ansvaret. Storkomiteen ville opprettholde ordningen med å skille mellom omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar (Innst. O. 80 (1991–92) s. 6). Dermed måtte lovteksten omarbeides under komitébehandlingen for å inneholde en tre-delning mellom omsorgsovertakelse (§ 4-12), fratakelse av foreldreansvar (§ 4-20 første ledd) og adopsjon (§ 4-20 tredje ledd).

Når det gjaldt adopsjon som barnevernstiltak foretok departementet en del endringer i forhold til Sosiallovutvalgets forslag. Departementet fremhevet at adopsjon uten foreldrenes samtykke var et «svært drastisk tiltak» (Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 54). For å kunne gjøre en vurdering av hva som var til barnets beste, ville det etter departementets mening være best å se «situasjonen noe an» etter at barnet var fosterhjemsplassert. Denne vurderingsperioden var særlig nødvendig for større barn, men også for de mindre barna. Dermed inneholdt ikke lovutkastet en sonndring av vilklårene basert på alder, og denne løsningen falt også Stortinget ned på.

Det springende punktet i saker om adopsjon vil ofte være vurderingen av hva som er til barnets beste. I Rt. 1997 s. 534 måtte Høyesterett for første gang ta stilling til adopsjon etter den nye barnevernloven. Førstvoterende pekte på hvordan tidligere praksis fremdeles var veiledende (s. 538–539):

<sup>1</sup> Gerd Benneche, Rettslig overprøving av barnevernstiltak, Lov og rett (1975) s. 339–362, på s. 355–356 mente hjemmelen var utilstrekkelig, men hun ble imøtegått av andre, jf. Lucy Smith, Foreldremyndighet og barnerett (1980) s. 295–296 og Vera Holmøy, Foreldremyndighet og barnerett [bokanmeldelse av Smiths bok], Lov og rett (1981) s. 496–501, på s. 498.

«Nærmere retningslinjer for vurderingen av hva som ligger i vilkåret om at adopsjon må være til beste for barnet er trukket opp i en rekke avgjørelser av Høyesterett. I avgjørelsene fremheves det at adopsjon mot foreldrenes vilje er et inngripende vedtak som krever sterke grunner. Dette tilsier at adopsjonssamtykke ikke gis med mindre det med relativ stor sikkerhet kan sies at dette vil være best for barnet, jf Rt. 1991 s. 557.»

Annenvoterende ga indirekte tilslutning til disse synspunktene. Dissensen i dommen var særlig knyttet til hvorvidt kontakt mellom mor og barn ville kunne opprettholdes etter adopsjon, og en enstemmig Høyesterett oppfordret lovgiver til å vurdere åpen adopsjon.

### 10.2.3 Overordnede rettslige normer

Ved grunnlovsrevisjonen i mai 2014 fikk vi § 104 om barns rett til respekt for sitt menneskeverd, jf. kapittel 3.2 foran. Som tidligere nevnt har barn bl.a. en grunnlovsfestet rett til å bli hørt og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling, jf. § 104 første ledd. Ved handlingen og avgjørelser som berører barn, skal «barnets beste være et grunnleggende hensyn», jf. § 104 annet ledd. Etter tredje ledd skal statens myndigheter legge forholdene til rette for barnets egen utvikling, «fortrinnsvis i egen familie».

I sin utredning skriver Menneskerettighetsutvalget at det ikke ment «å ta stilling til hvem 'egen familie' er», jf. Dok. 16 S (2011–2012) s. 194. Adopsjon av fosterbarn innebærer like fullt et endelig brudd mellom barnets og dets opprinnelige foreldre, slik at tiltaket bryter med den fortrinnsretten som de opprinnelige foreldrene har. Det springende punktet blir dermed hensynet til barnets beste. Også Menneskerettighetsutvalget viser til dette (Dok. 16 S (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.»

Den siste delen av sitatet vil ikke være dekkende for adopsjoner etter barnevernloven fordi domstolene da alltid kan overprøve fylkesnemndas avgjø-

relse fullt ut, jf. tvisteloven kapittel 36. Det sentrale for diskusjonen her er prioriteringen av barnets beste. Også stortingskomiteen fremhevet dette poenget. I innstillingen viser flertallet til at «tilføyelsen 'fortrinnsvis i egen familie' ikke skal leses som at foreldrenes rett går foran barnets beste», jf. Innst. 186 S (2013–2014) s. 31. Grunnlovsfestingen av barns rett til respekt for sitt menneskeverd betoner derfor betydningen av barnets beste, men gir ikke utover dette konstitusjonelle rammer for adopsjon som barnevernstiltak.

Som nevnt i kapittel 3.3.2 har FNs barnekonvensjon en egen bestemmelse om adopsjon, jf. artikkel 21. Av interesse i denne sammenheng er også artikkel 9 om atskillelse av barn og foreldre. Partene skal etter artikkel 9 nr. 3 respektere den rett som et barn som er atskilt fra en eller begge av foreldre har til «å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig», med «mindre dette er i strid med barnets beste» («if it is contrary to the child's best interests»). Adopsjon som barnevernstiltak fører til at de rettslige båndene kuttes mellom barnet og de opprinnelige foreldrene. Artikkel 9 nr. 3 bygger på et grunnsyn om at et slikt inngrep må brukes med varsomhet. De nye bestemmelsene om rett til besøkskontakt etter adopsjon (se nærmere punkt 10.2.5 i kapittelet her om bvl. § 4-20a) gir åpning for fortsatt kontakt, men er særpreget ved at adgangen til kontakt ikke kan tvangsfullbyrdes. Også adopsjon med besøkskontakt er derfor et inngripende tiltak som må brukes med varsomhet.

Haagkonvensjonen gjelder bare adopsjoner på tvers av landegrensene og har derfor ikke interesse for fosterbarnadopsjoner. Europarådskonvensjonen gjelder derimot alle adopsjonstyper. Utgangspunktet etter artikkel 5 er at de opprinnelige foreldrene må samtykke til adopsjon. Imidlertid åpner artikkel 5 for adopsjon uten samtykke fra de opprinnelige foreldrene. Konvensjonsteksten inneholder ikke ytterligere vilkår ut over at dette må være fastsatt i nasjonal lovgivning. Ut fra sammenhengen i konvensjonen må adopsjon uansett være til barnets beste, jf. artikkel 4 nr. 1.

Gjennomgangen av overordnede normer så langt viser at hensynet til barnets beste skal være avgjørende og at foreldrenes interesser kan måtte vike. De mest omfattende føringene for avveinings av interessene til barnet og foreldrene følger av EMK gjennom praksis fra EMD, jf. kapittel 3.3.5 for en presentasjon av konvensjonen. Adopsjon uten foreldrenes samtykke er et inngrep i deres rett til familieliv, jf. EMK artikkel 8. En av de mest sentrale dommene på barnevernsfeltet er

Johansen mot Norge ( gjerne også kjent som «Adele-dommen»). Klagen til EMD gjaldt både omsorgsovertakelsen, fratakelsen av foreldreansvaret og avskjæringen av samvær. De to siste tiltakene var fattet med sikte på adopsjon. Det springende punktet i saken var om tiltakene var nødvendige i et demokratisk samfunn («necessary in a democratic society»). EMD fremholdt at omsorgsovertakelse skal være et midlertidig tiltak og at myndighetene har plikt til å legge forholdene til rette for gjenforening. Å frata mor foreldreansvaret og å nekte henne samvær med sikte på adopsjon var ifølge EMD (avsnitt 78):

«particularly far-reaching in that they totally deprived the applicant of her family life with the child and were inconsistent with the aim of reuniting them. Such measures should only be applied in exceptional circumstances and could only be justified if they were motivated by an overriding requirement pertaining to the child's best interests.»

EMD kom til at fratakelse av foreldreansvar og nektelse av samvær med sikte på adopsjon var relevante tiltak for å beskytte barnet, men at de var unødvendig vidtrekkende og at staten derfor hadde overtrådt sin skjønnsmargin. På denne bakgrunn konkluderte EMD med krenkelse av artikkel 8.

Det rettslige vurderingstemaet fra Johansen mot Norge har EMD gjentatte ganger vist til i senere avgjørelser. For Norges del er Aune-dommen særlig interessant. Her hadde Høyesterett i Rt. 2007 s. 561 funnet at avgjørelsen om samtykke til adopsjon var rettmessig. Mor klaget staten inn for EMD med påstand om at avgjørelsen var et urettmessig inngrep i hennes familieliv. Foruten å vise til Johansen-dommen, trakk EMD også frem følgende sitat fra Gnahore-dommen (avsnitt 59):

«it is clear that it is equally in the child's interest for its ties with its family to be maintained, except in cases where the family has proved particularly unfit, since severing those ties means cutting a child off from its roots. It follows that the interest of the child dictates that family ties may only be severed in very exceptional circumstances and that everything must be done to preserve personal relations and, if and when appropriate, to 'rebuild' the family.»

Basert på disse rettslige utgangspunktene kom EMD i Aune-dommen enstemmig til at samtykket

til adopsjon var innenfor de rammene som følger av artikkel 8.

De utvalgte delene fra EMDs praksis viser en inngående prøving av adopsjoner som skjer uten samtykke fra de opprinnelige foreldrene. Samtidig indikerer Aune-dommen at adopsjon som barnevernstiltak ikke er utelukket. Så langt har EMD ikke fått saker fra Norge som gjelder adopsjon kombinert med besøkskontakt mellom barnet og de opprinnelige foreldre, jf. bvl. § 4-20a. Det er usikkert i hvilken grad en avgjørelse om besøkskontakt vil influere på forholdsmessighetsvurderingen, særlig siden vedtaket ikke kan tvangsgjennomføres.

#### 10.2.4 Faglig og politisk ønske om økt bruk av adopsjon som barnevernstiltak

Som Adopsjonslovutvalget kommer tilbake til nedenfor har adopsjon som barnevernstiltak vært lite brukt siden midten av 1990-tallet, og nedgangen har dels vært knyttet til Johansen-dommen. I St.meld. nr. 40 (2001–2002) *Om barne- og ungdomsvernet* tok departementet opp denne nedgangen, men viste også til pågående nasjonale forskningsprosjekt om fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon. Departementet vurderte at det ikke var grunnlag for endringer, men at de ville følge utviklingen nøye. I Innst. S. nr. 121 (2002–2003) *Om barne- og ungdomsvernet* sluttet Familie-, kultur- og administrasjonskomiteens flertall seg til departementets vurderinger, men ba Regjeringen følge utviklingen nøye og eventuelt komme tilbake til Stortinget dersom utviklingen skulle tilsi at loven burde endres.

Etter årtusenskiftet tok flere til orde for økt bruk av adopsjon som barnevernstiltak. Barne- og likestillingsdepartementet tok opp spørsmålet i Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) og vurderte i proposisjonen behovet for lovendringer. Departementet viste til at flere ulike fagmiljøer var bekymret over at adopsjon var et lite benyttet tiltak. Videre viste departementet til flere undersøkelser, særlig fra utlandet, som konkluderte med at det går bedre med adoptivbarn enn fosterbarn. Departementet pekte også på at antallet adopsjoner etter barnevernloven hadde gått ned, samtidig som antallet barn under offentlig omsorg hadde økt betraktelig. Enkelte hevdet at dette skyldtes at praksis i kommunen hadde blitt mer restriktiv etter bl.a. avgjørelsen i EMD i Johansen-dommen. Under høringen hadde et flertall av instansene ønsket en dreining i praksis i retning av økt bruk av adopsjon som barnevernstiltak.



Barne- og likestillingsdepartementet konkluderte med at «det er nødvendig å justere praksis i kommunene» når det gjelder å fremme saker om samtykke til adopsjon av barn etter bvl. § 4-20 for fylkesnemnda. Departementet mente at en lovendring ikke var nødvendig for en slik praksisendring. Derimot tok departementet til orde for å utarbeide retningslinjer eller en veileder for kommunene til bruk ved vurderingen av barnets beste i disse sakene (Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) s. 35). Stortingsflertallet ga sin tilslutning til dette synspunktet (Innst. O. 121 (2009–2009) s. 18). Et mindretall (Fremskrittspartiet) var svært kritisk til en praksis som ikke fulgte minste inngrepsprinsipp. Et annet mindretall (Høyre og Venstre) var enig i at lovverket bør inneholde en hjemmel som bvl. § 4-20, men var ikke enig i at det skulle gis statlige retningslinjer om at denne hjemmelen skal brukes hyppigere.

I Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) viste departementet til at bruk av adopsjon som barneverntiltak også henger sammen med spørsmålet om adopsjon med samværsrett mellom barnet og opprinnelige foreldre etter adopsjon, såkalt «åpen adopsjon». Departementet ønsket derfor å vurdere adopsjon som barneverntiltak også i sammenheng med åpen adopsjon, og de bebudet at de vil komme tilbake til tematikken. Som kjent har regelen i bvl. § 4-20a om besøkskontakt etter adopsjon nå kommet til.

Adopsjon som barnevernstiltak var også tema for utvalget som skulle vurdere betydning av det biologiske prinsippet i barnevernet. I sin utredning sluttet Raundalen-utvalget seg til at adopsjon bør vurderes ved langvarige plasseringer (NOU 2012: 5 s. 130):

«Med utgangspunkt i utviklingspsykologiske perspektiver og den forskningsbaserte kunnskap om utsatte barn, som vi har gjort rede for flere steder i denne rapporten, er det grunnlag for å hevde at adopsjon bør være et tiltak barnevernet vurderer i saker som involverer langvarige plasseringer.»

I meldingsdelen til proposisjonen som fulgte opp Raundalen-utvalget sa departementet at «adopsjon som barneverntiltak 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).

Som utvalget kommer tilbake til nedenfor har antall adopsjoner som barnevernstiltak variert gjennom de siste årene, og med dels store tallmessige variasjoner. Et interessant trekk er at selve hjemmelsbestemmelsen – barnevernloven § 4-20 – gjennom hele perioden har vært uendret. De endringene som bestemmelsen har gjennomgått har vært knyttet til saksbehandlingen (forenkling ved at fylkesnemnda i stor grad foretar vurderinger som tidligere lå til adopsjonsmyndighetene, jf. lovendring lov 17. juni 2005 nr. 65) og gjennomføringen (adgang til kontakt, jf. lovendring 4. juni 2010 nr. 18). De innholdsmessige vilkårene har vært de samme gjennom hele perioden. På et område hvor kravet om lovhjemmel for offentlige inngrep (legalitetsprinsippet) står sterkt, er det tankevekkende at lovvilkårene i så liten grad har vært styrende for praktiseringen av bestemmelsen.

#### 10.2.5 Rett til besøkskontakt – bvl. § 4-20a

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.

Tidligere hadde de opprinnelige foreldrene ikke noen rett til samvær etter adopsjon. Muligheten for kontakt på et uformalisert grunnlag var dermed en del av den helhetlige vurderingen av om adopsjonen ville bli til barnets beste. I to dommer etter barnevernloven fra 1992 nektet Høyesterett samtykke til adopsjon, jf. Rt. 1997 s. 534 og Rt. 2001 s. 14 (begge dommene avsagt under dissens 3–2). I begge dommene sto samværsprosessen sentralt. I Rt. 2007 s. 561 trakk Høyesterett frem som et argument mot adopsjon at de opprinnelige foreldrene ikke lenger ville ha noen rett til samvær. Samtidig understreket førstvoterende at hverken «lovens ordlyd eller Høyesteretts praksis taler for at adopsjon er utelukket fordi samvær med biologiske foreldre er ønskelig» (avsnitt 53). I Rt. 1997 s. 534 kom begge fraksjoner i Høyesterett med en direkte oppfordring til lovgiver om å vurdere muligheten for samvær etter adopsjon (s. 540 og s. 542), og tilsvarende oppfordring hadde våre øverste dommere også gitt tidligere, jf. Rt. 1990 s. 1274 (s. 1280).

I NOU 2000: 12 *Barnevernet i Norge – tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer* viste utvalget til forskningsresultater om fordelene ved adopsjon og viktigheten av kontinuitet i barnets liv. Utvalget anbefalte at mulighetene for

åpen adopsjon ble utredet. I St.meld. nr. 40 (2001–2002) diskuterte departementet problemstillingen mer utførlig, men departementet gikk ikke inn for å foreslå endringer. Departementet pekte bl.a. på at en rettslig mulighet for kontakt kunne føre til en økning i antallet adopsjoner etter barnevernloven, at ordningen ville føre til et uheldig skille mellom adopsjoner med og uten rett til kontakt med opprinnelige foreldre og at uenighet mellom adoptivforeldre og opprinnelige foreldre om kontakten vil være uheldig for barnet og undergrave den stabilitet og trygghet som en adopsjon er ment å innebære. Ideen om adopsjon med rett til kontakt ble likevel ikke fullstendig avvist. Departementet uttalte at man ville følge utviklingen nøye, for å se om det var forhold som tilsa endringer (St.meld. nr. 40 (2001–2002 s. 145).

I forbindelse med en større revisjon av barnevernloven kom spørsmålet opp igjen. På bakgrunn av innspill fra ulike forskningsmiljø pekte departementet viktigheten av «å legge til rette for» at flere saker om adopsjon etter bvl. § 4-20 blir fremmet og prøvet av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) s. 34. I proposisjonen tok departementet også opp spørsmålet om kontakt etter adopsjon (s. 34):

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

Departementet sendte så ut et høringsnotat (16. april 2009) med forslag om adgang til kontakt mellom barnet og biologiske foreldre etter adopsjon etter barnevernloven. Her ga departementet uttrykk for at forslaget representerte en fundamental ny dimensjon i forholdet mellom partene etter adopsjon og at det reiste vanskelige spørsmål. I høringsnotatet drøftet departementet både om en slik ordning burde innføres og hvordan den eventuelt kunne gjennomføres. Under vurderingen av om en adgang til kontakt etter adopsjon burde innføres, drøftet departementet både hensynet til barnets beste, hensynet til opprinnelige foreldre, hensynet til fosterforeldrene og forholdet til adopsjonsinstituttet drøftet. Høringsnotatet ble fulgt opp av et lovforslag (Prop. 7 L (2009–2010). Stortingsflertallet sluttet seg til forslaget (Innst. 209 L (2009–2010)), og lovendringen trådte i kraft 1. oktober 2010. Bvl. § 4-20a lyder nå slik:

«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 adoptivsøknernes samtykke til slik kontakt foreligger, skal fylkesnemnda treffe vedtak om det. Fylkesnemnda må i et slikt tilfelle samtidig fastsette omfanget av kontakten.

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

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

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

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

Bestemmelsen hjemler åpne adopsjoner og endrer forutsetningen om at en adopsjon bryter alle rettslige bånd mellom barnet og de opprinnelige foreldrene. Ifølge departementet vil ordningen bare være aktuell i «et svært begrenset antall saker» (Prop. 7 L (2009–2010) s. 26). Hensikten er ifølge departementet 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».

Forutsetningen for besøkskontakt er at noen av partene begjærer bruk av ordningen. I så fall skal fylkesnemnda når den treffer vedtak om adopsjon uten foreldrenes samtykke etter bvl. § 4-20, samtidig vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og de opprinnelige foreldrene

etter at adopsjonen er gjennomført. Adoptivforeldrene må samtykke for at fylkesnemnda skal vurdere slik kontakt, og nemnda kan bare treffe vedtak om besøkskontakt dersom det er til barnets beste. Hvis disse vilkårene er innfridde, «skal» nemnda treffe vedtak om slik kontakt og fastsette omfanget. Forarbeider legger til grunn at det kun vil være aktuelt med en begrenset besøkskontakt, i «høyden noen få besøk i løpet av året» (Prop. 7 L (2009–2010) s. 39).

I forarbeidene legger departementet til grunn at retten til besøkskontakt også skal påvirke vurdering av selve adopsjonsspørsmålet ved å inngå som ett av flere moment i hva som er til barnets beste (Prop. 7 L (2009–2010) s. 26):

«Forslaget medfører at det i den samlede vurderingen av om samtykke til adopsjon skal gis, kan vurderes om en adopsjon med en begrenset rett til besøkskontakt med biologiske foreldre er til barnets beste. I vurderingen må det tas høyde for at denne retten ikke kan tvangsfullbyrdes.»

Videre skriver departementet (samme sted):

«Dersom det vurderes som avgjørende for barnet å ha et mer tradisjonelt samvær med sine biologiske foreldre og et samvær som kan gjennomføres mot adoptivforeldrenes vilje, vil saken ikke ligge til rette for en adopsjon etter § 4-20 og en vurdering av rett til kontakt etter adopsjon etter dette forslaget.»

Departementet fant også grunn til å presisere at en adopsjon etter bvl. § 4-20 hvor det treffes vedtak om rett til kontakt med biologiske foreldre etter adopsjonen, fortsatt vil være «et meget inn- gripende tvangstiltak» (Prop. 7 L (2009–2010) s. 27). Departementet fremhevet også betydningen av retten til familieliv for barn og foreldre etter EMK artikkel 8.

Bvl. § 4-20a annet ledd fastsetter at barneverntjenesten i den kommunen som har reist saken skal ha en sentral rolle ved gjennomføringen av kontakten. I forarbeidene til bestemmelsen poengterer departementet at barneverntjenesten om nødvendig skal motivere partene for kontakt og i tillegg legge praktisk til rette for selve besøkskontakten. Barneverntjenesten skal også i rimelig utstrekning dekke partenes utgifter til gjennomføring av kontakten (Prop. 7 L (2009–2010) s. 29).

Etter tredje ledd kan vedtak om besøkskontakt bare kreves prøvd på nytt dersom «særlige grunner» foreligger. Lovteksten bruker som eksem-

pler at barnet motsetter seg videre kontakt eller at opprinnelige foreldre ikke følger opp vedtaket om kontakt (se også Prop. 7 L (2009–2010) s. 30). At opprinnelige foreldre ønsker å utvide den fastsatte kontakten skal ikke være en slik særlig grunn til ny prøving. Fjerde og femte ledd regulerer hvem som har adgang til ny prøving av saken.

Ordningen med besøkskontakt skal sikre at barnet kan ha kontakt med opprinnelige foreldre i trygg forvissning om at det skal bli værende hos adoptivforeldrene. Adoptivforeldrene behøver ikke å føle at kontakten utfordrer deres posisjon og opprinnelig foreldre vil på sin side kunne få en viss kjennskap til barnets utvikling under oppveksten, og vite at det har det godt (Prop. 7 L (2009–2010) s. 26):

«En slik kontakt etter adopsjon vil gi barnet de fordeler en adopsjon innebærer, med full juridisk og sosial integrasjon, uten at barnet helt må miste kontakten med sine biologiske foreldre, eller vente til myndighetsalder før kontakt eventuelt kan gjenopptas.»

Departementet understreker i forarbeidene at en ordning med besøkskontakt stiller store krav til adoptivforeldrene, deres samarbeidsevne og holdninger til de opprinnelige foreldrene. De opprinnelige foreldrene må på sin side lojalt følge opp den fastsatte kontakten og respektere adoptivforeldrenes posisjon overfor barnet (samme sted):

«Det ville være svært skadelig for barnet dersom adoptivforeldrene og de biologiske foreldrene undergravet hverandres posisjon. Adopsjon med kontakt kan etter departementets vurdering bare komme på tale der man har en høy grad av sikkerhet for at det ikke vil oppstå samarbeidsproblemer mellom adoptivforeldrene og de biologiske foreldrene, og at det ikke vil bli konflikter og nye saker i fylkesnemnda eller domstolene etter at det er bestemt at det skal være kontakt etter adopsjonen.»

Et særpreg ved avgjørelser om besøkskontakt er at de ikke kan tvangsgjennomføres. At ordningen bygger på at adoptivforeldrene følger opp vedtaket fremgår indirekte ved at bestemmelsen mangler regler om tvangsgjennomføring. I tillegg har departementet fremhevet dette aspektet i forarbeidene (Prop. 7 L (2009–2010) s. 26).

I 2011 ble tre adopsjoner gitt med rett til kontakt, i 2012 var det fire slike vedtak og i 2013 sju slike vedtak. Erfaringen så langt er altså at depar-

tementet hadde rett i at besøkskontakt bare er aktuelt i et fåtall saker.

Reglene om besøkskontakt er knyttet til vedtak om adopsjon etter bvl. § 4-20. Skjer adopsjon etter reglene i adopsjonsloven, er besøkskontakt utelukket (se Prop. 7 L (2009–2010) s. 27).

### 10.2.6 Statistikk over adopsjon etter barnevernloven

Lena R. L. Bendiksen undersøkte fylkesnemndenes praksis før og etter Johansen-dommen. Undersøkelsen ble delvis gjort for å se om EMD-dommen fra 1996 hadde hatt noen innflytelse på i hvilken grad kommunene fremmet slike saker og på fylkesnemndenes behandling av sakene. Materialet omfattet 66 vedtak, og hun fant at det var «en stor nedgang i antall § 4-20-vedtak som ble truffet i fylkesnemndene fra 1994 til 1998. Det var nesten en halvering av antall vedtak fra 43 til 23, mens nedgangen regnet i antall barn var enda større, fra 57 til 27» (Bendiksen (2008) s. 70).

Tabellen nedenfor viser antall fosterbarnadopsjoner etter barnevernloven for de siste årene.

Som tabellen viser var antall adopsjoner etter bvl. § 4-20 lavere i perioden 2008–2010 enn i 1998 like etter avgjørelsen i saken til Adele Johansen. Antallet har imidlertid steget hvert år siden 2009.<sup>2</sup> Statistikken gir dessverre ikke informasjon om barnas alder, noe som ville vært interessant med tanke på å se om adopsjon i første rekke ble brukt for barn som allerede siden de første leveårene hadde bodd hos fosterforeldrene.

Det kan være flere grunner til økningen i antallet fosterbarnadopsjoner i 2009–2013. Dels kan det være naturlig variasjon på grunn av det lave antallet adopsjoner etter bvl. § 4-20 totalt sett. Man skal imidlertid ikke se bort fra at årsaken

kan knyttes til signalene departementet ga i Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) og meldingsdelen i Prop. 6 L (2012–2013), og som begge ganger fikk tilslutning fra stortingsflertallet. I tillegg kan muligheten for adopsjon med rett til kontakt ha virket inn, jf. bvl. § 4-20a. Bestemmelsen trådte i kraft 1. oktober 2010 (som nevnt i punkt 10.2.4 i kapittelet her har fylkesnemndene i årene 2011–2013 gitt 3–7 adopsjonssamtykker med rett til kontakt).

En annen årsak til økningen kan være en reaksjon (og nå motreaksjon) på Johansen-dommen fra EMD i 1996. Selv om Høyesterett ikke ga signal om noen kursomlegging etter Johansen-dommen, jf. Rt. 1997 s. 534, var det som nevnt en klar nedgang i fosterbarnadopsjoner etter bvl. § 4-20 fra 1994 til 1998. Både barneverntjenester og fylkesnemnder kan ha fått en oppfatning om at adopsjon i praksis var utelukket på grunn av de strenge kravene som EMD hadde stilt opp. I Aune mot Norge (2010) konkluderte EMD med at en adopsjon som var foretatt av en 9 år gammel gutt som hadde vært hos fosterforeldrene siden han var et halvt år, ikke var en krenkelse av EMK artikkel 8. Denne dommen, kombinert med de politiske signalene om økt bruk av adopsjon som barnevernstiltak, kan ha bidratt til en endring av oppfatningen i barneverntjenestene og dermed til at kommunene fremmet flere saker for fylkesnemndene.

Som ved fosterbarnadopsjoner etter adopsjonsloven, er innvilgelsesprosenten høy. I tre av de siste seks årene har barneverntjenesten fått medhold i alle sakene som er reist for fylkesnemnda. Medholdsprosenten for de siste årene samsvarer i stor grad med funnene til Bendiksen for årene 1994 og 1998 hvor samtykke til adopsjon ble gitt i henholdsvis 83 % og 94 % av sakene for fylkesnemnda (Bendiksen (2008) s. 70). Samtidig er det ikke grunnlag for å trekke slutninger om innvilgelsesprosenten er for høy, uten å gå inn i de konkrete sakene og etterprøve vurderingene som er gjort. Dessuten ville det vært vel så interessant å utforske omsorgsovertakelser som ikke ender med adopsjon for å se på hvilke faktorer som spilte inn, både hos opprinnelige foreldre, fosterforeldre, barneverntjenesten og barnet.

<sup>2</sup> Sammenlignet med fylkesnemndas egen statistikk gir Bufdirs statistikk gjennomgående noe lavere tall for adopsjoner etter bvl. § 4-20. Det må legges til grunn at årsaken til dette er at en del av vedtakene blir gjort på slutten av året, og vedtaket om adopsjon fra Bufetat region gis da gjerne ikke før året etter. Utvalget har valgt å bruke fylkesnemndas vedtak som grunnlag fordi Bufdirs tall ikke skiller mellom samtykke- og tvangsadopsjoner før i 2010. Også SSBs tall avviker fra de to andre. Her skilles det imidlertid ikke mellom samtykke- og tvangsadopsjoner i det hele.

Tabell 10.4 Behandlede saker etter barnevernloven, adopsjon av fosterbarn, fylkesnemnda

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fosterbarnadopsjoner (bvl. § 4-20)	14	13	18	25	35	43
Medholdsprosent, offentlig part	81,3	100	100	100	85,7	93,5

Kilde: Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

## 10.3 Andre nordiske lands rett

### 10.3.1 Sentrale forskjeller i reguleringen

Barnevernslovgivningen i de nordiske land har mange likhetstrekk. Dette gjelder også til dels samtykkeadopsjoner av fosterbarn. Samtlige nordiske 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 såkalte tvangsadopsjoner, altså adopsjon av fosterbarn hvor barnets opprinnelige foreldre ikke samtykker. I dette avsnittet undersøkes reguleringen av tvangsadopsjoner i de nordiske landene.

### 10.3.2 Dansk rett

Danmark har lenge hatt hjemmel for adopsjon uten foreldrenes samtykke, men denne ordningen ble svært sjelden benyttet.<sup>3</sup> Adopsjonslovens regler om adopsjon uten samtykke ble endret ved lovendring 1. oktober 2009 med sikte på å øke bruken av slike adopsjoner. Tidligere måtte barnet være anbragt utenfor hjemmet i minst 7 år og ikke hatt kontakt med opprinnelige foreldre i 6 til 8 år. Etter utvidelsen kan nå barn under 1 år og barn som har vært anbragt utenfor hjemmet i minst 3 år bli adoptert uten samtykke. Dette fremgår av den danske adopsjonsloven § 9 andre, tredje og fjerde ledd:

«§ 9. Tilbagekaldes et i overensstemmelse med § 8 meddelt samtykke, kan adoptionsbevilling dog meddeles, såfremt tilbakekaldelsen under særlig hensyntagen til barnets tarv ikke er rimeligt begrundet.

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

*Stk. 3.* Adoption af et barn under 1 år kan meddeles efter stk. 2, hvis det er godtgjort, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet og heller ikke vil

være i stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær.

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

Det må dokumenteres at foreldrene er varig uten foreldreevne, og dersom det dreier seg om et barn under 1 år, at foreldrene ikke vil kunne spille en positiv rolle i forbindelse med samvær.

En adopsjon uten samtykke kan gjennomføres som en familieadopsjon, f.eks. dersom barnet har vært i søkerens pleie i 3 år, eller som en fremmedadopsjon. Dersom den gjennomføres som en fremmedadopsjon, er det normalt Adopsjonsnemnden som velger ut en egnet familie til barnet, se nærmere om dette i kapittel 4.2.2 og 19.3.2.

Ankestyrelsen gjennomførte i 2011 en undersøkelse om kommunenes kjennskap til og anvendelse av reglene om adopsjon uten samtykke. Undersøkelsen viste at den nye adopsjonsbestemmelsen kun var benyttet én gang i løpet av det halvanne året som var gått siden lovendringen. I rapporten fremheves to årsaker til at regelen ikke var benyttet i større utstrekning. For det første at det er vanskelig å dokumentere at foreldrene varig vil være ute av stand til å gi barnet omsorg på et så tidlig tidspunkt som innen 1 år etter fødsel. For det annet at det trolig ikke er mange fosterforeldre som ønsker å adoptere etter bare 3 år.<sup>4</sup>

### 10.3.3 Svensk rett

I motsetning til norsk rett, finnes det i Sverige en ordning med varige fosterhjemsplasseringer. Foreldreansvaret<sup>5</sup> – vårdnaden – blir da overført til fosterforeldrene. 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).

Dersom barnet har vært plassert i et fosterhjem i tre år, må sosialnemnden vurdere om foreldreansvaret skal overføres til fosterforeldrene, jf. LVU § 13 tredje ledd og den svenske sosialtjenes-

<sup>3</sup> Raundalen-utvalget refererer til at denne type adopsjon ble gjennomført i underkant av 10 ganger i en tiårsperiode før lovendringen, se NOU 2012: 5 s. 129.

<sup>4</sup> Ankestyrelsens undersøkelse af Adoption uden samtykke Juni 2011. Hele rapporten er tilgjengelig på <http://ast.dk/born-familie/adoption/adoption-uden-samtykke>

<sup>5</sup> Adopsjonslovutvalget har valgt å oversette «vårdnaden» til «foreldreansvaret», men rettsvirkningene er ikke nødvendigvis fullt ut de samme som ved overtakelse av foreldreansvaret etter norsk rett.

teloven kapittel 6 § 8. Plikten til å vurdere varig fosterhjemsplassering etter 3 år er ment som et virkemiddel for å øke bruken av dette.

Det alminnelige utgangspunkt i svensk adopsjonsrett er at adopsjon ikke kan finne sted uten foreldrenes samtykke, jf. föräldrabalken § 5a første ledd. Det gjøres unntak i kravet om foreldrenes samtykke bl.a. dersom forelderens «är utan del i vårdnaden», jf. föräldrabalken § 5a annet ledd. Selv om foreldreansvaret er fratatt barnets opprinnelige foreldre, skal de høres i adopsjonssaken, jf. föräldrabalken kapittel 4 § 10 siste ledd. Hvilken vekt forelderens mening i slike tilfeller skal få, er vanskelig å slå fast. Praksis fra Högsta domstolen ligger flere år tilbake i tid og gjelder kun stebarnsadoptsjoner. Et moment som er trukket frem i praksis som avgjørende, er hvilken verdi barnets samvær med sine opprinnelige foreldre har for barnet (SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler* s. 140).

De opprinnelige foreldrenes foreldreansvar kan fratras 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. föräldrabalken 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. Denne typen adopsjon er ikke benyttet i særlig grad (SOU 2000: 77 *Samhällets ansvar för utsatta barn och unga* s. 142):

«Att genomföra en sorts tvångsadoption genom att först frånta föräldrarna vårdnaden har inte använts annat än i undantagsfall. I det allmänna rättsmedvetandet uppfattas det troligen inte som en möjlig utväg även om lagen inte lägger hinder i vägen.»

I SOU 2009: 61 ble det vurdert å åpne for adopsjon selv om opprinnelige foreldre med foreldreansvar ikke samtykker. Spørsmålet ble drøftet på bakgrunn av at det var fremkommet synspunkter i forbindelse med utredningen om at det skjer altfor få adopsjoner av barn med langvarig opphold på institusjoner eller i fosterhjem. Utredningen konkluderte med at en slik endring ikke var ønskelig og begrunnet standpunktet bl.a. slik (s. 144):

«Vidare finns det i dag inte något stöd för att just föräldrarnas vetorätt är anledningen till det

låga antalet adoptioner av barn i Sverige. Orsaken tycks snarast vara att man inom kommunerna inte uppmärksammar situationer där en adoption skulle vara till barnets bästa. Under utredningens arbete har det framkommit att man avseende spädbarn ytterst sällan tar upp frågan om en adoption med barnets föräldrar. Frågan tas också sällan upp när det gäller äldre barn som har varit placerade i familjehem under lång tid. I de allra flesta kommuner utreds barnets behov av en adoption i stort sett bara när barnets föräldrar eller någon som vill adoptera barnet särskilt begär det.»

Utredningen viste også til den muligheten til fosterbarnadopsjon som allerede finnes i regelverket. Som en forlengelse av denne muligheten reiste utvalget spørsmålet om ikke adgangen til å frata foreldre foreldreansvar benyttes i for liten grad (s. 144):

«Under utredningens arbete har det framförts synpunkter om att vårdnadsöverflyttningar i praktiken inte sker i den utsträckning som skulle vara bäst för barnet. Detta får visst stöd av en undersökning om vårdnadsöverflyttningar avseende familjehems-placerade barn som 2006 gjordes av Socialstyrelsen. Utredningen visade att det fanns brister i kommunernas handläggning och att vårdnadsöverflyttningar inte övervägdes i den utsträckning som borde ske.»

Spørsmålet ble ikke utredet videre, men både dette og flere andre tiltak ble nevnt som tiltak som muligens vil stimulere til flere fosterbarnadoptsjoner til barnets beste (s. 146):

«En fråga som har tagits upp under utredningens arbete är om åtgärder borde vidtas för att ytterligare underlätta en överflyttning av vårdnaden om barnet. En annan fråga är om det allmänna borde ges ett tydligare författningsreglerat ansvar när det gäller frågor om nationell adoption, t.ex. genom att socialnämnden i vissa fall får en skyldighet att uppmärksamma frågor om adoption och en möjlighet att väcka talan i ärenden om adoption. En adoption förutsätter i dag – till skillnad från bl.a. frågor om vårdnad om barn, umgänge med barn och faderskap – att saken drivs i domstol av enskilda, i detta fall av dem som vill adoptera barnet.»

Spørsmålene falt imidlertid utenfor utredningens mandat.

### 10.3.4 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 annet 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 fremgår av 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 fosterbarnplassering. 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 midlertid og varig, jf. artikkel 65.

## 10.4 Hove-utvalgets vurderinger

Hove-utvalget tok ikke adopsjoner etter bvl. § 4-20 opp til vurdering eller diskusjon i sin utredning. Utvalget begrunnet det slik (s. 135–136):

«Det skyldes først og fremst at denne type adopsjon er en del av de særlige tiltakene etter barnevernloven kapittel 4, og at det i så måte er svært vanskelig og også uheldig å bare diskutere ett av flere mulige tiltak. Samtykke til adopsjon etter barnevernloven er en integrert del av barnevernstiltakene og således av barnevernssystematikken, dens formål og grunnhensyn. Skal disse adopsjonssamtykkene undergis en fullstendig vurdering, må det skje i et barnevernslys. Sammenhengen mellom de ulike tiltakene i barnevernloven kapittel fire er nær, og ett av tiltakene kan således ikke vurderes isolert sett. Særlig gjelder det i denne sammenhengen hvor de øvrige adopsjonssakene utvalget har oppe til vurdering er av en helt annen karakter, i og med at det ikke er snakk om tiltak og således inngrep fra det offentlige.

I tillegg til dette har departementet i løpet av det siste året satt i gang flere prosesser for å endre bruken av tvangsadopsjon. Adopsjonsut-

valget ser det ikke som sin oppgave å vurdere disse forslagene som departementet allerede har gått inn for. Utvalget gjør i den sammenheng også oppmerksom på at vi ikke har vært spurt på forhånd eller vært med på utforme de forslag som har kommet vedrørende fosterbarnadopsjon.»

For saker om fosterbarnadopsjoner der opprinnelige foreldre samtykker kom Hove-utvalget med flere vurderinger og noen konkrete endringsforslag. Noen av påpekningene fra Hove-utvalget er allerede nevnt foran. Hove-utvalget hadde prinsipielle innvendinger til selve muligheten for opprinnelige foreldrene til å samtykke til fosterbarnadopsjon, og utvalget var betenkt over den kommunale barneverntjenestens rolle i slike saker.<sup>6</sup> På denne bakgrunn foreslo Hove-utvalget at adopsjonsmyndighetene bør få et større ansvar for å informere og veilede opprinnelige foreldre, og at samtykke til adopsjon må skje ved personlig fremmøte hos adopsjonsmyndighetene. Videre mente Hove-utvalget at to av de alternative vilkårene i adl. § 2 normalt ikke skal anvendes ved fosterbarnadopsjon, nemlig «ønsker å oppfostre barnet» eller «annen særlig grunn». Hove-utvalget mente at fosterforeldre allerede må ha oppfostret barnet en tid før en fosterbarnadopsjon kan bli aktuelt.

Hove-utvalget mente at samme oppfostringskrav som de foreslo for stebarnsadopsjoner – forutgående oppfostring i 5 år – skulle gjelde ved fosterbarnadopsjoner. Videre mente utvalget at det ikke kan stilles samme krav til adopsjonssøkerne med hensyn til alder og helse, som de som bør kreves av adopsjonssøkere som skal adoptere ukjent barn. Endelig understreket Hove-utvalget at det ikke bør gjennomføres fosterbarnadopsjoner basert på opprinnelig foreldres samtykke før barnet kan involveres i saken i tråd med adl. § 6 (NOU 2009: 21 s. 137).

## 10.5 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

### 10.5.1 Forholdet mellom saksbehandlingen og de innholdsmessige vilkårene

Som allerede nevnt foreslår Adopsjonslovutvalget å endre dagens saksbehandlingsregler. Det vil gi best oversikt om saksbehandlingen og de materielle reglene er regulert av samme lov. I så fall ville

<sup>6</sup> Kommunen har ansvar for å bistå adopsjonsmyndighetene etter adl. § 6 tredje ledd, men i praksis blir oppgaven normalt lagt til barneverntjenesten.

alle adopsjoner hvor barneverntjenesten har vært inne i bildet følge barnevernlovens saksbehandlingsregler, mens andre saker behandles av adopsjonsmyndighetene etter adopsjonsloven. Ønsket om et oversiktlig system må veies mot andre hensyn, inkludert retts tekniske hensyn knyttet til formulering av grenseflaten. Hvis alle saker hvor barneverntjenesten har vært inne i bildet skal gå for fylkesnemnda, vil det innebære at fylkesnemnda også må fatte avgjørelse om adopsjon, selv om omsorgsspørsmålet ikke har vært behandlet av nemnda. Det kan også være utfordrende å formulere vilkårene for når disse sakene skal følge saksbehandlingen etter barnevernloven, siden barneverntjenesten ikke nødvendigvis har fattet et vedtak i saken. Adopsjonslovutvalget er dermed blitt stående ved at det skjellsettende skillet bør være om fylkesnemnda har foretatt en omsorgsovertakelse. Hvis så er tilfellet, kan adopsjonen bare skje om vilkårene i bvl. § 4-20 er innfridd (og saksbehandlingen skjer da etter barnevernloven), jf. pkt. 10.5.2 nedenfor. Ved andre plasseringer, også om disse er godkjent av barneverntjenesten, kan adopsjon skje om vilkårene etter adopsjonsloven er innfridd, jf. punkt. 10.5.3 nedenfor.

Etter gjeldende rett er besøkskontakt etter bvl. § 4-20a knyttet til om fylkesnemnda fatter vedtak om samtykke til adopsjon etter bvl. § 4-20. Adopsjonslovutvalget foretar ingen endringer i denne koblingen, men siden utvalget foreslår at flere adopsjonstyper skal følge barnevernlovens system, vil gruppen som er aktuell for besøkskontakt utvides noe. Også foreldre som samtykker til adopsjon, når barneverntjenesten tidligere har tatt over omsorgen, vil kunne få besøkskontakt etter utvalgets forslag.

### **10.5.2 Adopsjon av barn som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for**

Adopsjonslovutvalget vil ikke foreslå endringer i vilkårene for adopsjon etter bvl. § 4-20. De innholdsmessige 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 stortingsflertallet har vært en økning i bruken av adopsjon som barnevernstiltak. Når utviklingen går i den retning som er ønsket, mener utvalget at det er lite hensiktsmessig å gå inn og endre rammebetingelsene i form av de materielle vilkårene. Dessuten må eventuelle endringer i bvl. § 4-20 ses i sammenheng med andre tiltak etter barnevernloven. Ved

en slik gjennomgang kan det eventuelt være aktuelt å utrede mulighetene for varig fosterhjemsplassering uten vedtak om adopsjon.

Dersom barneverntjenesten har overtatt omsorgen for at barn og foreldrene samtykker til adopsjon, skal vilkårene for adopsjon etter gjeldende rett vurderes etter adopsjonsloven. Adopsjonslovutvalgets forslag er at disse sakene i fremtiden skal følge saksbehandlingsreglene som følger av barnevernloven og at fylkesnemnden skal vurdere adopsjonen opp mot vilkårene i bvl. § 4-20, jf. utkastet til § 11 annet ledd. Selv om § 4-20 er utformet med sikte på situasjoner hvor foreldrene ikke samtykker, trenger ikke bestemmelsen endres for å kunne fange opp saker hvor foreldrene samtykker. Nedenfor vil utvalget kort kommentere enkelte sider ved vilkårene i bvl. § 4-20 tredje ledd med tanke på saker hvor foreldrene samtykker.

En forutsetning for adopsjon er 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 (§ 4-20 tredje ledd bokstav a)). Hvis ingen av disse alternativene er oppfylt, vil adopsjon vanskelig kunne sies å være til barnets beste. Adopsjonssøkerne må etter bokstav c) ha vært fosterforeldre for barnet og vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget. Denne vurderingen korresponderer dels med kravet om oppfostring etter adopsjonsloven. Adopsjonssamtykke forutsetter at barnet har slått rot i fosterhjemmet, men uten at bestemmelsen stiller krav om en bestemt oppfostringstid. Etter bokstav b) må «adopsjon være til barnets beste». Foreldrenes samtykke gjør at denne vurderingen regelmessig vil ende med at fylkesnemnda gir sitt samtykke til adopsjon, men nemnda må her vurdere eventuelle alternativer til adopsjon. I tillegg må fylkesnemnda foreta en skjønnsmessig vurdering av om samtykke til adopsjon skal gis, jf. lovens formulering «kan». Selv om foreldrenes ønske om adopsjon vil være et sentralt moment, må nemnda også ta i betraktning at vedtak om å adoptere er inngripende og at avgjørelsen er irreversibel.

Etter bokstav d) må vilkårene for adopsjon etter adopsjonsloven være tilstede. Siden de øvrige vilkårene i bvl. § 4-20 tredje ledd bokstav a)–d) dels regulerer samme tematikk som adopsjonsloven, har denne bestemmelsen mindre praktisk betydning, særlig etter at samboerskap nå likestilles med ekteskap etter adopsjonsloven.



### **10.5.3 Adopsjon av barn som bor utenfor foreldrehjemmet, men uten at barneverntjenesten har overtatt omsorgen**

Adopsjon av barn som bor utenfor foreldrehjemmet uten at barneverntjenesten har overtatt omsorgen skjer etter gjeldende rett ut fra reglene i adopsjonsloven. Etter Adopsjonslovutvalgets forslag vil adopsjon for denne gruppen barn fremdeles følge reglene i adopsjonsloven. Det er særlig verdt å merke seg at lovutkastet ikke inneholder noen særlige bestemmelser om oppfostringstid. Adopsjonslovutvalget mener at et bestemt krav om oppfostringstid vil være for stivbeint. Uansett

må adopsjon være til barnets beste. Ved denne vurderingen vil tilknytningen til den nye omsorgsbasen stå sentralt, men myndighetene må også legge vekt på at en eventuell adopsjon helt vil bryte båndene til de opprinnelige foreldrene. Adopsjonsmyndighetene må videre legge vekt på barnets syn i takt med dets alder og modenhet, jf. lovutkastet § 8 første ledd. Eldre barn har samtykke- eller nektingsrett, jf. lovutkastet § 8 annet og tredje ledd. Besøkskontakt er per i dag forbeholdt saker som går etter barnevernloven. Adopsjonslovutvalget ser ikke grunn til å utvide reglene om besøkskontakt til saker om adopsjon av barn som bor utenfor foreldrehjemmet og som følger reglene i adopsjonsloven.

## Kapittel 11

# Vilkår for adopsjon av eget og adoptert barn

### 11.1 Innledning

---

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 enkelt 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 forelder (opprinnelig) i ettertid søker om å adoptere barnet tilbake. Nedenfor gjennomgås vilkårene for at adopsjon av eget barn og adopsjon av adoptivbarn. Dette kapitlet må ses i sammenheng med kapittel 25 om virkninger av adopsjon. Flere av spørsmålene som melder seg der, gjelder disse to adopsjonssituasjonene.

### 11.2 Gjeldende rett

---

#### 11.2.1 Adopsjon av adopterte barn

Adopsjonsloven oppstiller ikke særlige vilkår for adopsjon av adoptert barn (rettsvirkningene reguleres i adl. § 15). Etter 1917-loven § 4 annet ledd kunne et adoptivbarn, så lenge en av adoptivforeldrene var i live, ikke adopteres på ny av noen annen enn den gjenlevende adoptivforelderens ektefelle. Det ble dermed ulikheter mellom ekteparets egenfødte barn og adoptivbarn: dersom ektefellene ble skilt, og den med foreldreansvaret ble gift på ny, kunne ikke den nye ektefellen adoptere adoptivbarnet. Forbudet mot ny adopsjon må sees i sammenheng med reglene om opphevelse av adopsjon i 1917-loven.

I Justisdepartementets høringsrunder i 1973 og 1983 gikk de fleste høringsinstansene som berørte spørsmålet i retning av at det burde innfø-

res en adgang til ny adopsjon av adoptivbarn (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 8). Resultatet ble at forbudet mot adopsjon av adoptivbarn ble fjernet, og rettsvirkningene ble regulert i adl. § 15. Rettsvirkningene av slik adopsjon omtales nærmere i kapittel 25. Ny adopsjon av allerede adopterte barn skal da rettslig sett være uproblematisk. 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.

#### 11.2.2 Adopsjon av egenfødte barn

Adopsjon av egenfødte barn er regulert i adl. § 3 annet ledd.

«Bevilling til å adoptere egnefødte 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.

Bestemmelsen ble innført i adopsjonsloven fra 1986. 1917-loven inneholdt et forbud mot ny adopsjon av egenfødte barn og ny adopsjon av barn som hadde vært adoptert. Opphevelsen av forbudet og innføringen av § 3 annet ledd ble begrunnet med at den tidligere adgangen til å oppheve adopsjoner nå var helt avskaffet, og at biologiske foreldre da burde gis en mulighet til å adoptere tilbake sitt barn dersom det var til barnets beste. Det skapte også rettslig likestilling mellom adoptivbarn og andre barn (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 3 og 21).

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 således 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 f.eks. 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. Bestemmelsen har så vidt Adopsjonslovutvalget vet vært lite brukt. Utenlandsk farskapskjenning eller farskapsfastsettelse får ikke nødvendigvis direkte virkning i Norge, og § 3 annet ledd tilsier da at barnets far i slike tilfeller kan adoptere sitt eget barn i Norge dersom de øvrige vilkårene for adopsjon er oppfylt.

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. Adoptivforelderen (steforelderen) 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 selvfølgelig også brukes på andre typer adopsjoner enn stebarnsadopsjon.

Adopsjon etter adl. § 3 annet ledd har i utgangspunktet de samme rettsvirkninger som vanlig adopsjon, jf. adl. §§ 13 og 15, se kapittel 25 for visse unntak fra dette utgangspunktet.

### 11.2.3 Internasjonale forpliktelser

Europarådskonvensjonen artikkel 8 begrenser statens mulighet til å åpne for ny adopsjon av allerede 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 (f.eks. 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.

### 11.3 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 §§ 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 utenomekteskapelige 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 annet 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 best, 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 § 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 fremgår 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 annet 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.

## 11.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

### 11.4.1 Adopsjon av eget barn

Adopsjonslovutvalget mener at situasjonene som er oppstilt i adl. § 3 annet ledd er lite praktiske og til dels vitner om at adopsjonsloven stammer fra en tid når synet på barn født utenfor ekteskap var annerledes enn nå.

Adopsjonslovutvalget foreslår ingen lovbestemmelse som særregulerer adopsjon av eget barn. 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. Hvert tilfelle må behandles og vurderes konkret. Innholdet i adl. § 3 annet ledd er dermed ikke videreført i utvalgets forslag til ny adopsjonslov. Adopsjonslovutvalget 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.

### 11.4.2 Adopsjon av adoptivbarn

De reelle mulighetene for adopsjon av adoptivbarn avhenger til dels av rettsvirkningene av en

slik adopsjon. I kapittel 25 om virkninger av adopsjon, foreslås flere endringer som er ment å gi flere muligheter for adopsjon av adoptivbarn. Adopsjonslovutvalget ønsker derimot ikke å signalisere at ny adopsjon av barn som også tidligere har vært gjennom en adopsjonsprosess skal være en kurant fremgangsmåte. 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 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 forhenværende forelder enkelt kan adoptere barnet tilbake dersom forholdet mellom den andre forelderen og steforelderen skulle brytes. Dette gjelder selvfølgelig 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 innføringen av et krav om «sterke grunner» vil det imidlertid gå klart frem av lovteksten at det ikke er kurant å adoptere et barn som tidligere har vært gjennom en adopsjonsprosess.

Et eksempel på at det foreligger «sterke grunner» til ny adopsjon er at et barn som er adoptert fra utlandet mister begge sine adoptivforeldre i en ulykke. Dersom barnet etterpå blir tatt vare på av fosterforeldre, bør disse kunne adoptere barnet dersom vilkårene for det er til stede. Et annet eksempel kan være at et barn er adoptert av to adoptivforeldre som skiller lag, og hvor den ene adoptivforelderens nye partner ønsker å adoptere barnet. Et tredje eksempel kan være en opprinnelig forelder som har adoptert bort sitt spedbarn, men hvor det senere etableres en så sterk tilknytning mellom de to at det vil være til barnets beste å bli adoptert. Adopsjonslovutvalget foreslår at lovteksten uttrykkelig gir eksempler på momenter som skal vektlegges i vurderingen av om det foreligger sterke grunner. Ved utformingen har utvalget tatt utgangspunkt i eksemplene nevnt her. Utvalget legger til grunn at bestemmelsen ikke endrer den strenge praksisen som gjelder ved adopsjon av adoptert barn.

I tillegg til at det må foreligge sterke grunner, må naturligvis 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 stebarnsadoptisjon gjøre seg gjeldende dersom det er adoptivbarnets stefforelder 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.

#### **11.4.3 Unntak fra kravet om ekteskap/samboerskap**

Det følger av adl. § 5 at ektefeller og samboere kun kan adoptere sammen. Adl. § 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, må barnet adopteres av begge to. Adopsjonslovutvalget mener at dette ikke er en heldig virkning av regelen. Særlig gjelder dette ved stebarnsadoptisjoner. Som det fremgår av kapittel 25 om virkninger av adopsjon, antas det at dersom et barn er stebarnsadoptert, kan den forhenværende forelder adoptere barnet tilbake uten at barnets rettslige forhold til den andre av de opprinnelige foreldrene opphører. Som følge av adl. § 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.

Hove-utvalget foreslo i sin utredning at det presiseres i nåværende adl. § 15 at tilbakeadopsjon til den opprinnelige forelder av et barn som har vært stebarnsadoptert, kun medfører at rettsforholdet til stefforelder 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 tilbakeadoptere 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. Bufdir vurderte at hensynet til barnets beste må «være avgjørende, og ikke hvorvidt forelder er gift på nytt eller ikke. Videre bør lovverket 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 tilbakeadopsjon anses for å være til barnets beste. Forholdet til forelderens nye ektefelle vil 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. Bufdir støttet således mindretallets syn på tilbakeadopsjon der opprinnelig forelder er gift (eller samboer).

Dette er Adopsjonslovutvalget enig i. På denne bakgrunn foreslår utvalget å oppstille adopsjon av eget barn eller eget adoptivbarn som et unntak fra regelen i nåværende adl. § 5, jf. utkastet til § 5 tredje ledd bokstav b) og c).

#### **11.4.4 Vurdering av ekteskapsloven § 7 bokstav g**

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 kan situasjonen overfor ektefellen sammenlignes med at ektefellen har et barn fra tidligere forhold som vedkommende ikke har visst om.

## Kapittel 12

# Vilkår for adopsjon av personer som er fylt 18 år

### 12.1 Gjeldende rett

Muligheten til adopsjon av en person over 18 år nevnes ikke uttrykkelig i adopsjonsloven, men fremgår indirekte av adl. § 8:

«Personer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området, kan ikke adopteres uten samtykke fra vergen.»

Skjønnsutøvelsen ved adopsjon av personer over 18 år er omtalt i departementets rundskriv Q-1045. Rundskrivet skiller ikke mellom adopsjon av tidligere stebarn, fosterbarn, eller adopsjon av andre personer som adopsjonssøker har hatt et oppfostringsansvar for, f.eks. personer som har fått overført foreldreansvaret etter bl. § 38, jf. § 63.

De alminnelige vilkårene for adopsjon må være til stede ved adopsjon av personer som er fylt 18 år. Den som skal adopteres må selv samtykke, eventuelt må vergen samtykke etter adl. § 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. adl. § 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. 26. Ved stebarnsadopsjon etter adl. § 5b 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 adl. § 2 ved adopsjon av myndig person (rundskriv Q-1045 s. 27):

«Ved adopsjon av voksne vil et særlig vurderingstema være 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 omsorgsansvaret 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 gagn for barnet.»

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. 26. 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. 25.

Stebarnsadopsjonene i tabell 12.1 gjelder alle typer stebarnsadopsjoner. Adopsjon etter bruk av surrogati er også inkludert, men det er til nå ikke registrert adopsjonssøknad om adopsjon av myndige personer som er født av surrogatmor. To av de innvilgede søknadene i 2011 gjaldt derimot stebarnsadopsjon mellom likekjønnede foreldre hvor den som skulle adopteres var unnfanget ved hjelp av ukjent sæddonor.

Som ved stebarnsadopsjoner av voksne, gjelder tabellen over adopsjon av voksne fosterbarn

Tabell 12.1 Adopsjon av voksne stebarn, førsteinstans før klagebehandling

	2010	2011	2012	2013
Innkommet søknader	101	73	77	72
Innvilgelser	59	59	55	51
Avslag	26	27	16	31

Kilde: Bufdir

Tabell 12.2 Adopsjon av voksne fosterbarn, førsteinstans før klagebehandling

	2010	2011	2012	2013
Innkommet søknader	12	23	18	21
Innvilgelser	11	19	19	17
Avslag	1	0	0	2

Kilde: Bufdir

alle fosterbarn, uavhengig av hvilket grunnlag som foreligger for plasseringen utenfor hjemmet.

Totalt sett er 290 søknader om voksenadopsjon innvilget i årene 2010–2013 mens 103 er avslått i samme periode. På bakgrunn av den høye forekomsten av innvilget søknader, stilte Hovedutvalget spørsmål ved om praksis fulgte opp den høye terskelen som var lagt til grunn i retningslinjene fra departementet (NOU 2009: 21 s. 124).

Dersom tabell 12.1 og 12.2 sammenlignes med tabell 8.1 over ordinære stebarnsadopsjoner og tabell 10.1 over fosterbarnsadopsjoner, ser en at 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 adl. § 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 stebarnsadopsjoner vil den andre av foreldrene normalt være bidragspliktig frem til fylte 18 år, jf. bl. § 68. I fosterbarnsaker kan barneverntjenesten ha ansvar også etter fylte 18 år, jf. bvl. § 1-3, men støtten fra barneverntjenesten vil uansett falle bort i forbindelse med overgangen til voksenlivet (se bl.a. rundskriv Q-13/2011 om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år).

Bufdir fører ikke statistikk over hvor gamle de voksne adoptivbarna er på søknadstidspunktet.

## 12.2 Andre nordiske lands rett

Dansk og islandsk adopsjonslov er tilnærmet lik den norske varianten både med hensyn til ordlyd og oppbygning av de generelle vilkårene. Sverige og Finland skiller seg fra den norske, og 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 § 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 frem 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 förälder-barnförhållande 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 annars när personen var minderårig uppstod en fast relation som är jämförbar med ett förälder-barn-förhållande.»

Den finske adopsjonsloven krever at den som søkes adoptert har blitt ivaretatt og oppfostret av adopsjonssøkerene mens han fortsatt var mindreårig, eller at det oppstod en fast relasjon mellom søkerene 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.

## 12.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

### 12.3.1 Innledning

En kan tenke seg et adopsjonsinstitutt som er forbeholdt barn. For barn vil adopsjonen utgjøre en vesensforskjell for de rettslige rammene som oppveksten skjer innenfor, om enn med noen forskjeller for de ulike adopsjonstypene. For voksne vil den vesentlige verdien i adopsjonen ligge i at samfunnet anerkjenner båndene mellom søker og den som adopteres, se også nærmere om praksis fra EMD i kapittel 3.3.5. Adopsjonen vil også for voksne kunne ha følbare rettsvirkninger, slik som

arverett, men disse må anses som sekundære. Adopsjonslovutvalget mener at også voksne kan ha behov for den samfunnsmessige anerkjennelsen som ligger i adopsjon og vil derfor gå inn for å beholde mulighetene for adopsjon av personer som er fylt 18 år. Av totalt 189 nasjonale adopsjoner som ble innvilget av Bufetat region i 2013, gjaldt 68 adopsjon av voksne personer.<sup>1</sup> Disse tallene viser at adopsjon av voksne er etterspurt og at adopsjonsmyndighetene finner grunnlag for å innvilge denne typen søknader. Behovet for adopsjon av voksne personer er dermed til stede.

Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjon av personer som er fylte 18 år reguleres i en egen bestemmelse. Dermed vil lovteksten synliggjøre at det stilles visse krav også ved denne typen adopsjoner.

### 12.3.2 En selvstendig del av formålsbestemmelsen

Adopsjonslovutvalget mener at adopsjon av voksne skiller seg i så stor grad fra adopsjon av mindreårige at voksenadopsjon bør utgjøre en selvstendig del av formålsbestemmelsen i adopsjonsloven, jf. utkastet til § 1 annet ledd. Formålet med adopsjon etter at den som søkes adoptert er fylt 18 år, er ikke lenger å etablere trygge oppvekstforhold. Som nevnt foran kan behovet for adopsjon av voksne springe ut fra at det har egenverdi at det offentlige anerkjenner og bekrefter rettslig et etablert følelsesmessig forhold. Det kan også springe ut fra et ønske om at vedkommende formelt skal være likestilt med adopsjonssøkerens andre barn. Fellesnevneren er at det her alltid vil være tale om et forhold som allerede er etablert, og normalt vil forholdet ha blitt etablert mens den som søkes adoptert var mindreårig.

### 12.3.3 Aldersgrense for den som søkes adoptert

Nåværende adopsjonslov inneholder ingen øvre aldersgrense for den som søkes adoptert og Hoveutvalget tok ikke en slik øvre aldersgrense opp i sin utredning. Bufdir var så vidt innom temaet i sin høringsuttalelse vedrørende adopsjon av stebarn (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 33):

<sup>1</sup> Se Bufdirs statistikker. Antallet voksenadopsjoner gjelder fosterbarn og stebarn. Det fremgår ikke av statistikken for andre adopsjonstyper hvor vidt adopsjonen gjelder personer som er fylt 18 år.



«Dersom adgangen til å stebarnsadoptere voksne videreføres, bør det vurderes hvorvidt det skal oppstilles en øvre aldersgrense på barnet for slik adopsjon. I tilfeller hvor det går lang tid fra barnet når myndighetsalder til adopsjonssøknad fremmes, kan det spørres om hvorfor søker ikke har funnet det naturlig å fremme en søknad tidligere. Behovet for å legalisere et følt foreldre-barn-forhold kan i disse tilfellene synes å være små.»

Bufdir foreslo en øvre aldersgrense på eksempelvis 30 år.

Adopsjonslovutvalget har vurdert å foreslå en øvre aldersgrense for den som søkes adoptert. Når lovens ordlyd ikke stenger for at en godt voksen person kan adoptere en annen godt voksen person, bidrar det til at formålet med adopsjon utydeliggjøres. Der det er etablert et foreldre-barn-forhold antar utvalget at en aldersgrense i større grad ville ført til at de som har behov for en formalisering av forholdet, søkte om adopsjon innenfor fristen. En aldersgrense ville altså vært et intensivt til å få frem de søknadene som er i tråd med lovens formål og redusere risikoen for at søknader om voksenadopsjon har til hensikt å omgå annet regelverk.

Adopsjonslovutvalget har likevel kommet til at det ikke bør innføres en øvre aldersgrense for den som søkes adoptert. Dette skyldes i stor grad at utvalget finner det vanskelig å fastsette en bestemt alder hvor behovet for adopsjon ikke lenger vil være til stede uten at aldersgrensen blir så høy at den mister sin effekt.

En kan tenke seg at behovet for voksenadopsjon vil forsvinne når foreldre-barn-forholdet mellom den som søkes adoptert og søker ikke lengre 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 da fått tid til å reflektere over hvilke omsorgspersoner som rettslig sett skal være foreldre, f.eks. 25 eller 30 år.

Samtidig anerkjenner Adopsjonslovutvalget at behovet for adopsjon også kan ha sin årsak i en følelse av å bli formelt likestilt med sine fostersøsken/stesøsken/halvsøsken eller den samfunnsmessige anerkjennelsen som ligger i adopsjon. Et slikt behov kan f.eks. melde seg 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.

#### 12.3.4 Til det beste for den som søkes adoptert

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 § 3. 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 mindreårig stebarn, gjør seg også 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 f.eks. vurderes.

Ved søknad om adopsjon av myndige personer er både den som søkes adoptert og de som søker om å få adoptere vedkommende, enige om at adopsjon er den beste løsningen. I noen tilfeller kan også barnets opprinnelige forelder samtykke til adopsjon. Det kan derfor oppfattes som unødvendig og stivbeint at myndighetene fører en streng praksis ved adopsjon av voksne.

Adopsjon er ikke et verktøy som skal kunne benyttes for å etablere og løse opp familierelasjoner ut fra hva partene er blitt enige om. Gjeldende restriktive praksis ved adopsjon av voksne personer bør derfor videreføres.

Allerede forarbeidene til 1917-loven var opptatt av å hindre misbruk av adopsjonsinstituttet ved å søke om adopsjon når primærformålet var å oppnå rettsvirkninger på andre områder (Ot.prp. nr. 66 (1916) s. 5 og Indst. O. nr. 10 (1917) s. 12). Tematikken har også vært oppe for Justisdepartementets lovavdeling (deler av uttalelsen er referert i Hognestad og Steenberg (2000) s. 162) som tok utgangspunkt i en alminnelig omgåelsesnorm. I retningslinjene fra departementet som er sitert foran (rundskriv Q-1045 s. 27) skriver departementet at dersom søknaden først og fremst er motivert ut fra ønsket om å sikre arv eller en bestemt odelsrekkefølge, skal søknaden avslås. Tilsvarende spørsmål kan også tenkes i forbindelse med familiejenforening. Adopsjonslovutvalget viser til at adopsjon skal ikke brukes når den primære hensikten er å oppnå rettsvirkninger etter andre lovregler, jf. også diskusjonene i kapittel 5.

Som nevnt foran kan adopsjon av voksne 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). Adopsjonslovutvalget har forståelse for at noen kan oppleve en slik anerkjennelse og bekreftelse som en nødvendighet. Likevel må utgangspunktet være at adopsjon av voksne normalt får liten praktisk betydning for den adopsjonen gjelder. 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 stefforeldre, fosterforeldre eller lignende kan opprettholdes uavhengig av forholdet til opprinnelige foreldre.

Selv om Adopsjonslovutvalget ikke foreslår en øverste aldersgrense for adopsjon av voksne, mener utvalget at alder er et viktig moment i vurderingen av om en adopsjonssøknad skal innvilges. Et moment i vurderingen av om det skal gis adopsjon, vil dermed være alderen til den som søkes adoptert. Også aldersforskjellen mellom søker og den som søkes adoptert er relevant. Synspunktet følger av lovutkastets formålsbestemmelse. Ved adopsjon av personer som er fylt 18 år er formålet å bekrefte et bånd *tilsvarende* forholdet mellom barn og foreldre.

### 12.3.5 Krav om oppfostring

Hove-utvalget foreslo at det bør kreves 6 års forutgående oppfostring for at vilkåret «har oppfostret» skal være oppfylt dersom den som søkes adoptert er fylt 18 år på søknadstidspunktet. Antall år ble begrunnet med at den som søkes adoptert da vil ha bodd sammen med søker fra 12-årsalderen. Videre foreslo Hove-utvalget at dersom barnet har bodd sammen med søker, og det har foreligget et faktisk oppfostringsforhold, kan oppfostringen anses å vare noe lengre enn til barnet er myndig, «og i alle fall til 20 år». Endelig 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. I slike tilfeller burde det etter Hove-utvalgets mening være tilstrekkelig med 3 års oppfostringstid, jf. NOU 2009: 21 s. 123. Forslagene ble gitt i tilknytning til stebarnsadoptions, og høringsuttalelsene retter seg derfor mot stebarnsadoptions av personer som er fylt 18 år. Det fremgår imidlertid av side 140 i NOU 2009: 21 at forslagene gjaldt alle typer adopsjoner av personer over 18 år.

Det var få høringsinstanser som uttalte seg om forslagene. Adgangen til adopsjon av stebarn som er fylt 18 år bør etter Bufdirs syn være snever

(høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 33):

«Vi minner om de inngripende rettsfølger av en adopsjon, og mener myndigheten bør være meget restriktive med å innvilge adopsjon der selve hovedformålet med adopsjon ikke lenger er aktuelle. Vi viser også her til utvalgets uttalelse om at det bør være styrende at voksne stebarn normalt sett ikke kan sies å ha behov for å få en ny forelder. Vi mener derfor at utvalgets forslag om en minste oppfostringstid på seks år må være et absolutt minimumskrav.»

Bufdir støttet ikke Hove-utvalgets forslag om at det skal være tilstrekkelig med 3 års oppfostringstid der det dokumenteres at det voksne stebarnet har ukjent biologisk far. Bufdir viste til at selv om barnets far er ukjent for myndighetene, er det ikke gitt at barnets mor, og gjerne også barnet selv, er kjent med hans identitet. Bufdir støttet heller ikke forslaget om at oppfostringstiden ved adopsjon av voksne personer i enkelte tilfeller kan regnes frem til barnet er fylt 20 år (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 33–34):

«Etter vår vurdering bør oppfostringstiden som en generell regel kun regnes frem til barnet er myndig. Dette gir en klar og tydelig regel som er lett for alle parter å forholde seg til.

Skulle det foreligge spesielle forhold i en sak som skulle tilsi adopsjon til tross for at oppfostringsvilkåret ikke er oppfylt, bør dette i stedet vurderes under det alternative vilkåret 'annen særlig grunn'.»

Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste et krav om minste oppfostringstid på 6 år dersom den som søkes adoptert er fylt 18 år på søknadstidspunktet. Årsaken til at utvalget foreslår 6 år, og ikke 5 år som ved stebarnsadoptions, er at barnet da har vært under søkers omsorg siden før tenårene. Ved adopsjon av mindreårige kreves det at søker også vil oppfostre barnet i fremtiden, noe som gjør den totale oppfostringstiden lengre enn 5 år også ved stebarnsadoptions av barn.

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. Adopsjonslovutvalget mener derimot at opptjening av oppfostringstid i denne sammenhengen skal begrenses til barnet er fylt 18 år. En slik regel vil gi et klart skjæringspunkt. Innvendingene er i første rekke at regelen kan være firkantet og at i enkeltsaker kan

barn ha opparbeidet et nært forhold til voksne omsorgspersoner også i tenårene. Utvalget mener likevel at det er så store forskjeller mellom relasjoner som barn har opparbeidet i tidlig barndom og i tenårene at disse tilsier ulik rettslig regulering. Så lenge adgangen til adopsjon av voksne fremdeles står åpen gjennom unntaket «annen særlig grunn», vil en grense på 6 år heller ikke være ensbetydende med å utelukke adopsjon i andre situasjoner.

Adopsjonslovutvalget er ikke enig med Hoveutvalget i at 3 års oppfostringstid bør være tilstrekkelig ved stebarnsadopsjon dersom barnets far er dokumentert ukjent. Utvalget viser her til Bufdiris høringsuttalelse. Dessuten vil muligheten for adopsjon være åpen om det voksne stebarnets eneste forelder skulle falle fra, se kapittel 8 og utkastet til § 12. Selv om utvalget ikke foreslår å lovfeste en regel om kortere minstekrav til oppfostringstid ved stebarnsadopsjon av myndige personer med dokumentert ukjent far, er utvalget av den oppfatning at det alternative vilkåret «annen særlig grunn» etter en konkret vurdering kan anvendes i slike tilfeller, jf. nærmere drøftelse straks nedenfor.

### 12.3.6 «annen særlig grunn»

Rundskriv Q-1045 side 26 sier følgende om alternativet «annen særlig grunn» i adl. § 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 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.»

Adopsjonslovutvalget foreslår at det alternative vilkåret til oppfostring i nåværende adl. § 2 – «annen særlig grunn» – videreføres i bestemmelsen om adopsjon av personer som er fylt 18 år. 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.

Uavhengig av de øvrige forhold i saken, må det være et etablert foreldre-barn-forhold mellom adopsjonssøker og den som søkes adoptert for at «annen særlig grunn» 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 «annen særlig grunn» 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 påstår å ha et spesielt nært forhold.

«Annen særlig grunn» bør kunne anvendes i tilfeller der det søkes om adopsjon av søsken, og oppfostringstiden ikke er oppfylt for ett av barnas vedkommende som er blitt myndig. Et viktig hensyn i slike saker er å holde søsken samlet, og dersom de øvrige vilkårene for adopsjon er oppfylt, kan unntaket «annen særlig grunn» benyttes for at adopsjonen skal kunne gjennomføres. Vilkåret «annen særlig grunn» bør også kunne anvendes ved adopsjon av voksne stebarn hvor det ikke foreligger tilstrekkelig forutgående oppfostring og der den som søkes adoptert har dokumentert ukjent far. Her vil rettsvirkningen være at stebarnet får to juridiske foreldre i stedet for en, og taper således ingen juridiske bånd. Dersom det fremgår av adopsjonspapirene eller andre opplysninger i saken at biologisk far faktisk er kjent, men ikke for myndighetene, bør dette utgjøre et moment i den helhetlige vurderingen av om adopsjon vil være til beste for den som søkes adoptert. Normalt bør slike søknader avslås. Videre bør vilkåret «annen særlig grunn» kunne anvendes ved adopsjon av voksne fosterbarn som har blitt oppfostret av fosterforeldrene i kortere tid enn 6 år. Særlig gjelder dette dersom fosterbarnet ikke har kontakt med opprinnelig familie.

Adopsjonslovutvalget understreker at det fortsatt skal være en snever adgang til å anvende det alternative vilkåret «annen særlig grunn». For å synliggjøre den snevre adgangen til å benytte «annen særlig grunn» i adopsjonssaker, oppstilles det som en unntaksregel i den foreslåtte lovteksten, istedenfor et alternativt vilkår. Som Hoveutvalget ga uttrykk for i forbindelse med stebarnsadopsjon, skal «annen særlig grunn» være en «snever sikkerhetsventil for å unngå urimelige resultater i spesielle tilfeller hvor det ikke foreligger tilstrekkelig oppfostring», jf. NOU 2009: 21 s. 122. Utvalget har merket seg høringsinstansenes forespørsler om retningslinjer for når «annen særlig grunn» skal kunne benyttes. Utvalget foreslår på bakgrunn av høringsinstansenes tilbakemeldinger til NOU 2009: 21 at loven uttrykkelig nevner momenter som skal vektlegges ved vurde-

ringen av om det foreligger «andre særlige grunner» for adopsjon. Den foreslåtte bestemmelsen gir ikke en uttømmende liste over relevante momenter.

### **12.3.7 Lovens øvrige bestemmelser – virkning ved adopsjon av personer som er fylt 18 år**

Adopsjonslovutvalget har valgt å gjennomgående betegne den som søkes adoptert for «barnet» i lovutkastet. Fordi utvalget foreslår å videreføre adgangen for adopsjon av voksne, har utvalget vurdert om bestemmelsen som regulerer adopsjon av voksne uttrykkelig bør synliggjøre hvilke av de øvrige bestemmelsene i loven som får virkning ved voksenadopsjon. Bestemmelsene i lovutkastet som gjelder tilsvarende ved adopsjon av voksne er §§ 7, 8 tredje, fjerde og femte ledd, 9 tredje ledd, kapitlene om rettsvirkninger, saksbehandling og straff. Utvalget har kommet til at en slik henvisning i lovteksten ikke er nødvendig. Også i dag bruker adopsjonsloven betegnelsen

«barn» om den som søkes adoptert, uten at det byr på større utfordringer å identifisere hvilke bestemmelser som også gjelder ved voksenadopsjoner. 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.

### **12.3.8 Personer uten rettslig handleevne**

Adopsjonslovutvalget mener at någjeldende adl. § 8 om krav om vergers samtykke dersom personer uten rettslig handleevne skal adopteres, hører naturlig hjemme med bestemmelsen om vilkårene for voksenadopsjon. De angår begge adopsjoner av personer som er fylt 18 år. Utvalget foreslår at bestemmelsen om rettslig handleevne utformes over samme lest som utkastet til § 7 annet ledd om foreldre uten rettslig handleevne som skal samtykke til adopsjon av sitt barn.

## Kapittel 13

# Særlige forhold som kan få betydning for utfallet ved søknad om nasjonal adopsjon

### 13.1 Innledning

I dette kapittelet skal Adopsjonslovutvalget kommentere to 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, gjerne kalt nasjonal familieadopsjon. 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 aktiviserer særlige hensyn og avveininger, og blir derfor spesielt kommentert her.

Adopsjonslovutvalget poengterer innledningsvis at det kan være andre forhold eller situasjoner som utløser behov for adopsjon enn de som er omtalt her eller andre steder i utredningen. 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. utkastet til § 1 og diskusjonen i kapittel 5.

### 13.2 Adopsjon av barn søker har foreldreansvar for

#### 13.2.1 Gjeldende rett

I spesielle situasjoner kan andre enn barnets opprinnelige foreldre overta foreldreansvaret etter bl. §§ 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 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 bl. § 38 første og annet ledd vil opprinnelig forelder som har forvoldt den andres død, ikke automatisk få foreldreansvaret. Eventuelle gjenlevende opprinnelige foreldre må i alle tilfeller høres i adopsjonssaken etter adl. § 7 tredje ledd.

Departementet gir sparsommelig veiledning for denne typen adopsjoner i sine retningslinjer (rundskriv Q-1045 s. 25):

«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.

#### 13.2.2 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Generelt mener Adopsjonslovutvalget at spesifikke vilkår og krav som skal gjelde ved ulike adopsjonssituasjoner i større grad bør nedfelles i lovgivning, eventuelt reguleres i forskrifter. Også Hove-utvalget tok til orde for at regelverket bør være mer utførlig (NOU 2009: 21 f.eks. s.138). For adopsjon av barn søker har foreldreansvar for, foreslo Hove-utvalget det burde foreligge omkring 2–3 års oppfostringstid 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 adl. § 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», jf. NOU 2009: 21 s.139.

Buudir var eneste høringsinstans som uttalte seg konkret om forslaget. Buudir 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», jf. høringsuttalelsen til Buudir datert 25. mai 2010 s. 34.

Adopsjonslovutvalget foreslår ikke egne lovfestede vilkår for adopsjon av barn som søker har foreldreansvaret for. Adopsjonslovutvalget mener at disse få og særlige tilfellene må behandles og vurderes konkret. 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. Adopsjonsmyndighetene må derfor vurdere søknaden ut fra hva som vil bli til barnets beste i den aktuelle saken. Som Buudir også påpekte, vil adopsjonssøker i disse sakene allerede ha foreldreansvar for barnet. Dermed vil barnet allerede ha en rettslig relasjon til søkeren (høringsuttalelsen til Buudir datert 25. mai 2010 s. 34). 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 om barnets interesse i at de rettslige båndene til opprinnelig familie opprettholdes.

Et fåtalls saker oppstår etter at den ene forelderen har drept den andre. Dersom den forelderen som har drept den andre ikke har foreldreansvaret for barnet, men motsetter seg adopsjon, vil de samme hensynene som talte for at forelderen mistet foreldreansvaret, tale for adopsjon. Adopsjonsmyndighetene må vurdere grunnlaget for

forelderens protest mot andre momenter i saken. Barnet kan tenkes å ha et særlig behov for ro rundt foreldrespørsmålet, hvilket kan tale for adopsjon.

### **13.3 Adopsjon av barn søker er i familie med**

---

#### **13.3.1 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 avhjelpe slektninger som har mange barn. Et annet eksempel er adopsjon etter ta biologisk familie har vært fosterforeldre. Særlige hensyn gjør seg da gjeldende fordi en adopsjon innad i familien forrykker generasjons- og familiebåndene.

#### **13.3.2 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 får 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 f.eks. har utsatt den som søkes adoptert for kriminelle handlinger.

Adopsjon av barn søker er i nær familie med faller inn under kategorien «søknad om adopsjon av konkret barn» i Buudirs statistikk. Også flere andre adopsjonssituasjoner som oppstår fra tid til annen omfattes av kategorien. Eksempler kan være søknad om adopsjon av voksen person som søker ikke har oppfostret, søknad om adopsjon av tidligere stebarn etter at forholdet til barnets opprinnelig forelder har opphørt ved skilsmisse eller død, og søknad om såkalt «tilbake-adopsjon». Uten å gjennomgå samtlige saker hos adopsjonsmyndighetene, kan det ikke fastslås hvor mange familieadopsjoner som blir innvilget hvert år. Adopsjonslovutvalget legger imidlertid til grunn at det lave antallet på adopsjoner av konkret barn

totalt sett, tilsier at forekomsten av adopsjoner innad i familien er begrenset.

### 13.3.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

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 vil fremheve 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. Om det skal kreves forutgående oppfostring, må avhenge av den konkrete saken. Generelt mener utvalget at adopsjonsmyndighetene bør være varsomme med å innvilge adopsjon uten at det har vært forutgående oppfostring dersom det reelle forholdet mellom adopsjonssøker og barnet nylig er etablert.

Adopsjonslovutvalget viser til at adopsjonsbehov innad i familien oppstår i svært få, men ulikeartede saker, og foreslår derfor ikke at det gis en særlig lovbestemmelse som regulerer dette. Begrunnelsen er altså den samme som for ikke å stille særlige krav ved adopsjon hvor søker har foreldreansvar for barnet.

Adopsjonslovutvalget ønsker å feste noen bemerkninger til to enkeltsituasjoner hvor søker og barnet er i familie, og hvilke hensyn som bør gjøre seg gjeldende da.

Ved plassering av fosterbarn blir det sett på som positivt dersom en kan finne fosterfamilie til barnet i dets nærmeste familie. Det følger av forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem § 4 annet ledd at barneverntjenesten «alltid skal» vurdere om noen i barnets familie eller nære nett-

verk kan velges som fosterhjem. Utvalget ønsker å understreke at selv om det normalt ikke er til barnets beste å forrykke de familie- og arvemessige forholdene, vil de «ordinære» hensynene som vanligvis taler for fosterbarnadopsjon, også tale for fosterbarnadopsjon i slike saker. Dette kan føre til at det samlet sett er til barnets beste å bli adoptert, selv om det skulle endre de familiære forholdene innad i familien. En slik forståelse vil også gi en bedre sammenheng i regelverket.

Når det gjelder praksis, er Adopsjonslovutvalget i utgangspunktet enig i at adopsjon som forrykker de familie- og arvemessige forholdene sjelden vil være barnets beste. Barnet vil i de fleste slike tilfeller motta god og trygg omsorg uten at det blir adoptert. Utvalget understreker likevel at det ikke alltid er av avgjørende betydning at en adopsjon vil forrykke de familie- og arvemessige forholdene. Det vil etter utvalgets syn være mer problematisk dersom adopsjonen går på tvers av generasjoner, enn dersom søker er i samme generasjon som barnets opprinnelige foreldre. For eksempel kan det være mer betenkelig at barnets søsken adopterer det, enn dersom mors søsken gjør det. Skillet begrunnes i at det oppstår vanskelige familie- og slektskapsforhold etter en adopsjon på tvers av generasjoner. Barnets opprinnelige mor kan f.eks. ende med å bli barnets søster eller bestemor etter adopsjonen.

Et annet eksempel på at søknad om adopsjon kan gjelde barn som søkerne er i familie med, er dersom personer i familien ønsker å adoptere barn de er i slekt med fordi de selv er barnløse og/eller for å avhjelpe slektninger som har mange barn. Adopsjonslovutvalget understreker at den strenge praksisen her bør videreføres. Dette gjelder både fordi en adopsjon vil forrykke de familie- og arvemessige forholdene, men også fordi det vil kunne oppstå spørsmål ved om barnet er unnfanget med det formål at det skal adopteres bort eller ikke. Slike forhold øker risikoen for at det har foregått menneskehandel.

Tabell 13.1 Adopsjon av konkret barn, førsteinstans før klagebehandling

	2010	2011	2012	2013
Innkommet søknader	2	10	13	11
Innvilgelser	0	3	7	3
Avslag	0	1	8	6

Kilde: Bufdir





*Del VI*  
*Spesielle vilkår for internasjonal adopsjon*



## Kapittel 14

# Vilkår for forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn fra utlandet

### 14.1 Innledning

---

Adopsjon av barn fra utlandet eller fremmed stat, også kalt internasjonal adopsjon, skiller seg i hovedsak fra nasjonal adopsjon ved at norske myndigheter normalt ikke har som oppgave å innvilge adopsjon. Internasjonal adopsjon bygger på en oppgavefordeling mellom opprinnelses- og mottakerstat. Myndighetene i opprinnelsesstaten skal sikre at barnet som frigis til internasjonal adopsjon kan bli adoptert, jf. Haagkonvensjonen artikkel 4 bokstav a). Norske myndigheter skal gjennom forhåndssamtykke avgjøre om adopsjonssøkerne er egnet, og anerkjenne adopsjonen når søkerne henter barnet. Adopsjonsmyndighetene i opprinnelsesstaten kan stille krav til adopsjonssøkerne, og det er adopsjonsmyndighetene der som velger foreldre til barnet. Vilkårene for å få forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn fra utlandet blir behandlet i kapitlet her. Dersom adopsjonssøkerne blir tildelt et barn «med behov for spesiell støtte» må i tillegg noen særlige vilkår være til stede for at søkerne skal kunne gjennomføre adopsjonen, jf. drøftelsene i kapittel 15.

Vilkårene for forhåndssamtykke gjelder uavhengig av om adopsjonen blir gjort utenom eller via en adopsjonsorganisasjon. Det er imidlertid bestemte forhold som må være til stede for at søkere skal få innvilget søknad om forhåndssamtykke dersom de ikke skal adoptere gjennom en adopsjonsorganisasjon. Vilkår for adopsjon utenom organisasjon er behandlet i kapittel 16.

Saksgangen ved søknad om forhåndssamtykke er behandlet i kapittel 18.

Personer som er bosatt i Norge må ha forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene for å kunne adoptere barn fra utlandet, jf. adl. § 16e. Det hender likevel at personer som er bosatt i Norge reiser utenlands for å adoptere barn uten å ha fått innvilget samtykke på forhånd. Spørsmålet for norske adopsjonsmyndigheter blir da om adopsjonen skal anerkjennes i Norge. Disse

sakene er normalt kompliserte, både fordi saksforholdene ofte er innviklede, men også av prinsipielle årsaker. Adopsjon uten forhåndssamtykke vil kunne skjule straffbare forhold som menneskehandel. I tillegg er det ikke alltid at søkerne oppfyller vilkårene for forhåndssamtykke, som er vilkår som er gitt på bakgrunn av at adopsjonen skal være til barnets beste. Internasjonal adopsjon uten forhåndssamtykke blir behandlet i kapittel 26 om interlegale spørsmål, men nevnes altså innledningsvis her for sammenhengens skyld.

### 14.2 Gjeldende rett

---

#### 14.2.1 Bakgrunn

Etter adl. § 16e første ledd må personer som er bosatt i Norge som vil adoptere barn fra fremmed stat, først få forhåndssamtykke fra departementet. For at adopsjonsmyndighetene skal gi forhåndssamtykke til å adoptere barn fra fremmed stat, må de generelle krav til søkerne i adopsjonsloven være oppfylt. Personer som vil adoptere sammen må f.eks. være gift eller samboende og ikke under 25 år, jf. adl. § 5 annet ledd og § 3. Som ved andre adopsjoner stilles det i tillegg ytterligere krav til søkerne. Disse utledes av kravet om at adopsjonen må antas å «bli til barnets beste» etter adl. § 2. Internasjonal adopsjon skiller seg imidlertid ut ved at en rekke mer omfattende krav stilles enn det som kreves ved nasjonal adopsjon.

Tidligere ga adl. § 16e bare en generell hjemmel til forskrift om behandlingsmåten og vilkårene for å gi forhåndssamtykke. Slik forskrift ble ikke gitt, og kriteriene for forhåndssamtykke fremgikk dermed bare av rundskriv fra departementet (se rundskriv Q-0972 og Q-1045).

Hove-utvalget ga uttrykk for at noen sentrale krav til søkerne er av en slik karakter at de ikke utelukkende burde utledes av grunnvilkåret om at adopsjon skal være til barnets beste, og kun fremgå av retningslinjer i rundskriv. Hove-utval-

get mente at det var uklart hvorvidt departementets retningslinjer skulle betraktes som bestemmelser av bindende karakter eller om de bare var veiledende. Hove-utvalget foreslo derfor at de sentrale krav til søkerne ble formulert i lovgivning, det vil si lov eller forskrift (NOU 2009: 21 s. 92). Hove-utvalget la frem flere konkrete krav som de mente burde fremgå av lovgivningen direkte. For eksempel foreslo Hove-utvalget at aldersgrensen for forhåndssamtykke burde være 42 år på søknadstidspunktet, at søkerne skulle ha god helse, god vandel og at vurderingen av søkers vandel, helsetilstand og fungering burde relateres til at adopsjonen vil bli til barnets beste, for å nevne noen. Hove-utvalget la også frem forslag til lovtekst (se f.eks. NOU 2009: 21 s. 92–100).

Departementet var enig i at sentrale krav burde formuleres i lovgivning og foreslo i sitt høringsnotat at det ble inntatt hjemler i loven til å fastsette krav til adopsjonssøkerne samt at det ble tydeliggjort hvilke krav som kan stilles i forskrift. Krav til alder ble foreslått nedfelt i adopsjonsloven, mens øvrige krav til søkerne ble foreslått inntatt i forskrift med hjemmel i loven, se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Høringsnotat – forslag til endringer i lov 28. februar 1986 nr. 8 (adopsjonsloven) s. 40.

Etter høringsrunden endret departementet forslaget noe. I lovproposisjon våren 2013 foreslo departementet at den eksisterende adgangen til å gi forskrifter i adl. § 16e fjerde ledd, ble presisert. Departementet foreslo at sentrale krav som kan stilles til adopsjonssøkerne som søker om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet ble tydeliggjort i loven og at disse kravene kunne reguleres nærmere i forskrift (Prop. 171 L (2012–2013) s. 31). På bakgrunn av Hove-utvalgets forslag fremgår dermed hjemmelsgrunnlaget for fastsettelse av vilkår til forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon nå av adl. § 16e fjerde ledd:

«Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om behandlingsmåten, utredning av søkerne, vilkårene for å gi forhåndssamtykke og kravene til søkerens egnethet, 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.»

Adopsjonsloven § 16e lovfester uttrykkelig hvilke krav til søkerne departementet kan regulere i forskrift, men oppregningen er ikke ment å være

uttømmende, jf. Prop. 171 L (2012–2013) s. 31. I sin behandling av lovproposisjonen, uttalte Familie- og kulturkomiteen hvilke krav som bør stilles til adopsjonssøkere (Innst. 143 L (2013–2014) s. 8):

«Komiteen mener at forvaltningens avgjørelse bør bygge på en helhetsvurdering av alle relevante fakta. Retningslinjer for kriteriene som skal legges til grunn ved godkjenning av adoptivsøkere 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 søkerens egnethet som adoptivforelder og barns rett til en trygg oppvekst.»

Etter komiteens syn bør ikke loven stille absolutte krav til adopsjonssøkere, slik som Hove-utvalget til en viss grad foreslo. Søknader skal fortsatt avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering.

Departementet har foreløpig ikke gitt forskrift i henhold til den nye bestemmelsen, men Adopsjonslovutvalget har fått opplyst at det på nåværende tidspunkt pågår et arbeid i departementet for å utarbeide forskrift og retningslinjer. Det følger av utvalgets mandat at eventuelle lovendringer departementet gjør i løpet av utvalgets arbeidsperiode, skal legges til grunn av utvalget. Forskriftshjemmelen i adl. § 16e er en slik lovendring, og utvalget legger derfor ikke frem sine vurderinger og synspunkter angående vilkår som stilles til søkere av forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn bosatt i utlandet. En behandling av vilkårene fra utvalgets side, ville uansett vært lite hensiktsmessig all den tid vilkårene er gjenstand for et utrednings- og endringsarbeid i departementet.

For sammenhengens skyld gjør Adopsjonslovutvalget en gjennomgang av gjeldende rett for vilkår for forhåndssamtykke. Fordi det faller utenfor utvalgets mandat å fremme forslag til endringer av vilkår for forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet, er en oversikt Hove-utvalgets forslag og det etterfølgende arbeidet utelatt. Dette er behandlet av departementet i Prop. 171 L (2012–2013). Etter gjennomgangen gir Adopsjonslovutvalget noen av sine vurderinger av kravet om forhåndssamtykke og vilkårene for det.

Adopsjonslovutvalget legger til grunn at flere av kravene som behandles her vil bli endret når departementet har ferdigstilt sitt arbeid.

### 14.2.2 Rettslig grunnlag

Departementets rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon inneholder mellom annet særskilte merknader til alder, helse, enslige søkere, økonomi, ekteskapets varighet og eventuell graviditet. I tillegg gir departementet føringer gjennom mer generelle merknader som får indirekte betydning for hvilke krav som i praksis stilles til søkerne. Departementet fremhever at «barna på grunn av sine erfaringer før adopsjonene gjennomføres kan komme til å stille adoptivforeldrene overfor utfordringer som er annerledes og langt mer krevende enn ved egne fødte barn», jf. rundskriv Q-0972 s. 4. Departementet påpeker at fordi en ved adopsjon av utenlandske barn normalt ikke kjenner barnet på forhånd, kan ikke retningslinjene «bare avspeile hva som er godt for ett barn, men hva som er godt for barn generelt», jf. rundskriv Q-0972 s. 4. Dette innebærer at retningslinjene må baseres på mest mulig objektive kriterier (rundskriv Q-0972 s. 4).

Likevel understreker departementet at retningslinjene er veiledende (rundskriv Q-0972 s. 4):

«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 adoptivforeldrene må foreta en helhetsvurdering av søkerens totale livssituasjon ut fra hva som er til gagn for barnet, jf. adopsjonsloven §§ 2 og 22.»

Disse synspunktene vil ventelig være veiledende også ved det kommende forskriftsarbeidet.

Departementets rundskriv Q-1045 gir retningslinjer for selve saksbehandlingen. Med hensyn til internasjonal adopsjon inneholder rundskrivet merknader om krav til søkerne ved adopsjon av eldre barn og søsken. Departementet har også utarbeidet et veiledningshefte, Q-1046, om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon. Heftet gir informasjon til kommunene om rammer og form for utredning av adopsjonssøkere. Heftet omtaler sosialrapportens ulike deler og punkter, noe som danner utgangspunkt for hvilke temaer som skal være gjenstand for utredning. Etter lovendring med ikrafttredelse 1. februar 2015, også den med bakgrunn i Hovedutvalgets forslag, er det nå regionkontorene i Bufetat som selv skal utrede søkerne før de fatter

vedtak om forhåndssamtykke, jf. adl. § 16e annet ledd og forskrift 11. september 2014 nr. 1192.

Med hensyn til internasjonal rett, oppstiller både FNs barnekonvensjon, Europarådskonvensjonen og Haagkonvensjonen krav om at adopsjon utelukkende kan skje dersom det antas å være til barnets beste. De internasjonale instrumentene oppstiller derimot ikke spesifikke vilkår knyttet til søkerne ved tildeling av forhåndssamtykke. Haagkonvensjonen forutsetter likevel at slike krav kan oppstilles i nasjonalt regelverk. I følge artikkel 5 bokstav a) skal mottakerstaten sikre at adopsjonssøkerer oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere («eligible and suited to adopt»). Videre fastsetter artikkel 15 nr. 1 at dersom mottakerstaten har forvissnet seg om at søkerne oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere, skal den utarbeide en rapport med «opplysninger om søkerens identitet, kvalifikasjoner og egnethet til å adoptere, bakgrunn, familie- og helsemessige forhold, deres sosiale miljø, grunnene for ønsket om å adoptere, skikkethet til å adoptere fra utlandet samt opplysninger om egenskapene til de barns som de måtte være skikket til å ha omsorg for».

Bestemmelsen forutsetter at adopsjonsmyndighetene i mottakerstaten har vurdert adopsjonssøkerer opp mot vurderingstemaene som det skal rapporteres på til opprinnelsesstaten. Konvensjonens Explanatory Report understreker at det ikke bare skal vurderes om foreldrene oppfyller de juridiske krav som er oppstilt i mottakerstatens regelverk, men også at søkerne har de nødvendige psykososiale ferdigheter som gjør dem egnet til å adoptere («necessary socio-psychological requirements needed to guarantee the success of the adoption»), jf. avsnitt 294.

Nedenfor følger en gjennomgang av de særlige kravene som følger av de eksisterende nasjonale retningslinjene for at adopsjonsmyndighetene skal kunne innvilge søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet.

### 14.2.3 Krav til adopsjonssøkeres alder

Til tross for at lovgiver har satt en nedre aldersgrense for søkere på 25 år, er det ikke fastsatt en øvre aldersgrense. I henhold til rundskriv Q-0972 bør det likevel ikke gis forhåndssamtykke til søkere over 45 år. Etter praksis anses søkere som 45 år inntil fylte 46 år, og det er alderen på tidspunktet for behandlingen av søknaden som legges til grunn. Øvre aldersgrense ble senket ved retningslinjene av september 1998. Før den tid var aldersgrensen 50 år for eldste ektefelle og 46 år

for yngste (Hognestad og Steenberg (2000) s. 148).

En øvre aldersgrense begrunnes ut fra barnets hele oppvekstsituasjon sett i et fremtidsperspektiv (rundskriv Q-0972 s. 4):

«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.»

Med alderen blir mange mennesker erfaringsvis mindre fleksible og robuste, lettere slitne, og får større problemer med å tilpasse seg nye normer (se f.eks. Hognestad og Steenberg (2000) s. 148). Myndighetene må ta hensyn til disse forutsetningene ved vurderingen av aldersgrensen.

Ifølge retningslinjene i Q-0972 kan det gjøres unntak fra aldersgrensen. Retningslinjene nevner særlig dersom

- søknaden gjelder barn nummer to
- søkerne har spesielle ressurser til å ha omsorg for barn
- søkerne ønsker søsken til barn som allerede er i familien
- der det er aktuelt med adopsjon av noe eldre barn og
- ved stor aldersforskjell på adopsjonssøkere

Listen er ikke uttømmende. Adopsjonsmyndighetene kan vektlegge andre momenter i den konkrete saken dersom de vurderer momentene som relevante i barnets beste-vurderingen. Hensikten med den øvre aldersgrensen er ikke å utelukke adopsjonssøkere over 45 år «med særlig god fysisk og psykisk helse og gode kvalifikasjoner for øvrig fra å kunne bli godkjent som foreldre», jf. rundskriv Q-0972 s. 4.

Et relevant moment i vurderingen av om norske myndigheter skal fastsette et alderskrav, er at de fleste opprinnelsesland stiller alderskrav til utenlandske adoptivforeldre. Flere land har regler om at aldersforskjellen mellom adoptivforeldre og barnet ikke skal være mer enn 39–40 år. Dette gjelder f.eks. Etiopia, Filippinene, Madagaskar og Sør-Afrika. Andre land knytter kravet til adoptivforeldrenes samlede alder. I India skal denne f.eks. ikke overstige 90 år, samtidig som ingen søkere kan være mer enn 55 år. I Kina kreves det at begge ektefellene er mellom 30 og 50 år. Mange

land gjør unntak fra alderskrav ved adopsjon av eldre barn, barn med behov for spesiell støtte og ved annengangs adopsjon.

#### *Særlig om departementets brev*

Alder har vært tema i flere brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Bufdir. Bakgrunnen for henvendelsene er den forlengede ventetiden for adopsjon av barn fra utlandet. Ventetiden gjør at det for flere adopsjonssøkere ikke er realistisk å gjennomføre en adopsjon innenfor forhåndssamtykkets varighet (3 år med eventuell 1 års forlengelse). Bufdir tok i denne forbindelse kontakt med departementet for avklaring for hvordan krav til søkerens alder skal forstås og praktiseres der det søkes om nytt forhåndssamtykke og søkerne i utgangspunktet ikke lenger oppfyller retningslinjenes krav til alder. I svarbrevet henviser departementet til retningslinjene om alder og at myndighetene uansett må foreta en helhetlig vurdering av søkerens totale livssituasjon ut fra hva som er til barnets beste. Videre la departementet til grunn at «hvor langt søkerens adopsjonsprosess er kommet i utlandet ved behandlingen av søknad om et nytt forhåndssamtykke, vil være relevante opplysninger i saken. Hvor stor vekt disse opplysningene vil ha, må imidlertid avgjøres konkret ut i fra alle opplysningene i saken», jf. brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Bufdir, datert 13. april 2010.

Problemstillingen ble tatt opp igjen i brev datert 1. desember 2010 som svar på at flere søkere hadde fått avslag på søknad om nytt forhåndssamtykke med den begrunnelse at de oversteg alderskravet. Søkerne var av den oppfatning at det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til at tildelingen av adoptivbarn kunne være nært forestående. Fra departementets brev siteres (Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Bufdir datert 1. desember 2010, Departementets utheving):

«For søkere som har vært godkjent i fire år og som *venter på opprinnelseslandets tildeling* av et adoptivbarn, kan det imidlertid foreligge relativt sikre opplysninger om tidspunktet for tildeling. Dersom Bufdir mener at det er grunn til å anta at en forventet tildeling kan skje innen *kort tid*, vil det etter departementets mening kunne legges avgjørende vekt på disse opplysningene. Dette gjelder selv om kravet til søkerens alder isolert sett ikke lenger er oppfylt. Forutsetningen er imidlertid at søkerne oppfyl-

ler de øvrige kravene i retningslinjene. Departementet legger til grunn at opplysningene om at en tildeling vil kunne skje innen en periode på 6 måneder er å anse som 'kort tid' i denne sammenheng.»

Retningslinjene innebærer at dersom adopsjonsmyndighetene kan anta at en tildeling er nært forestående når søkerne søker om nytt forhåndssamtykke, skal dette tillegges vekt, og også om kravet til søkerens alder ikke lenger er oppfylt. Departementet sier ikke noe om de tilfeller der forholdene endrer seg etter at nytt forhåndssamtykke er gitt, altså at tildeling likevel ikke finner sted innen kort tid. I praksis tildeles dermed søkerne forhåndssamtykke i tre nye år, uavhengig av alder.

#### Forvaltningspraksis

Buudir behandlet ni saker i 2012 og to saker i 2013 hvor alder var det eneste eller et avgjørende moment i saken. Kommunen hadde gitt positiv tilrådning i samtlige saker. Buudir stadfestet syv saker og omgjorde fire.

Søkernes alder i avslagene som ble omgjort til søkerens gunst:

- 49 og 46 år
- 49 og 35 år
- 48 og 41 år
- 48 og 43 år

Søkernes alder i avslagene som ble stadfestet:

- 51 og 50 år
- 48 og 43 år
- 65 og 34 år
- 51 og 47 år
- 51 og 41 år
- 50 og 43 år (2013)
- 46 og 41 år (2013)

Hove-utvalget foretok til sammenligning en gjennomgang av saker fra 2007 og 2008. I den perioden stadfestet Buudir alle avslag der *begge* søkerne var over 45 år, jf. NOU 2009: 21 s. 84. Buudir omgjorde én slik sak i 2012.

I saken fra 2012 som ble omgjort på tross av at begge søkerne oversteg 45 år, var søkerne 49 og 46 år. Søknaden gjaldt barn nummer to, og i tillegg hadde paret «spesielle ressurser i forhold til barn» på bakgrunn av måten de hadde tatt imot sitt første barn på. Det var snakk om et eldre barn som hadde funnet seg svært godt til rette i familien og i nærmiljøet.

En annen sak fra 2012 kan også tjene som eksempel på at Buudir omgjorde avslaget til tross for at begge søkerne var over 45 år. Søkerne var 47 og 49 år og hadde ivaretatt sine andre adopterte barn på en svært god måte. I denne saken var imidlertid det avgjørende moment andre forhold enn alder slik at saken ikke fremgår av oversikten over.

De øvrige omgjørelsessakene fra 2012 viser hvordan myndighetene foretar en sammensatt vurdering. I den første saken begrunnet Buudir omgjøringen med stor aldersforskjell mellom søkerne, at positive sider ved søkerne (helse, vandel, økonomi, boforhold og personlig egnethet) kompenserte for den ene søkerens overskridelse av aldersgrensen, og at familien allerede hadde et velfungerende barn. I tillegg la direktoratet vekt på at kvinnelig søker på grunn av sin utdanning og arbeidserfaring hadde «spesielle ressurser i forhold til barn». I den andre saken hadde kvinnelig søker fått påvist revmatisk sykdom, mens mannlig søker ble medisineret for høyt blodtrykk. Direktoratet fant etter en konkret, helhetlig vurdering at hverken mannlig søkers alder eller kvinnelig søkers helsemessige situasjon gjorde at saken måtte avslås. Direktoratet viste til at mannlig søker var ved meget god helse, at søknaden gjaldt adopsjon av et noe eldre barn og at det kunne forventes forslag om tildeling av barn innen kort tid. Den siste saken gjaldt forhåndssamtykke til et par på 35 og 49 år. Den yngste hadde hatt en del helseplager, men ble på søknadstidspunktet vurdert til å være ved god helse. I tillegg til aldersforskjellen, la direktoratet vekt på parets personlige egnethet, samt at mannlig søker hadde spesielle ressurser til å ha ansvar for barn. Han hadde barn fra før, hvorav den ene bodde annenhver uke henholdsvis hos sin mor og hos søkerparet.

Kravet om alder ses ofte i sammenheng med kravet til helse, og en avslagssak kan illustrere den sammensatte vurderingen: «Her handler det om at kvinnelig søker er 48 år og opplever seg sliten når ekstra belastninger i familien oppstår. På bakgrunn av hennes livs- og helsemessige historie, kan en forstå hennes reaksjoner. Med alderen vil det fysiske og psykiske overskuddet falle hos de fleste. Det gjelder også for personer som ikke har kvinnelig søkers helsemessige historie. Det er på dette grunnlaget en må se sammenhengen mellom alderskravet og kravet om særlig god helse ved godkjenning til adopsjon.»

Ofte foreligger en kombinasjon av faktorer som til sammen gjør at søkere får avslag på søknad om forhåndssamtykke.

#### 14.2.4 Krav til adopsjonssøkeres helse

I rundskriv Q-0972 skriver departementet at søkere må ha god helse, både fysisk og psykisk. Dersom søker har en sykdom, diagnose eller funksjonsnedsettelse må myndighetene foreta en konkret vurdering der søkerens samlede omsorgsevne har betydning (rundskriv Q-0972 s. 5):

«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.»

Departementet skriver i sine kommentarer i rundskrivet (rundskriv Q-0972 s. 5):

«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.»

«Sykdom» er et vidtfavnende begrep, og rommer mange ulike grader av svakheter eller dysfunksjoner i helsetilstanden. Det samme gjelder funksjonshemminger. Det kan ikke utelukkes at også søkere som tidligere har vært syke, eller som på søknadstidspunktet er det, kan godkjennes til adopsjon. Som departementet påpeker i retningslinjene er det avgjørende om sykdommen fører til at søkers evne og mulighet til å gi barnet tilstrekkelig omsorg og trygghet påvirkes i et langtidsperspektiv. I tillegg åpner altså retningslinjene for å vurdere søkerpar som en omsorgsenhet, hvor den ene kan kompensere for de begrensninger i omsorgen som den andres tilstand vil kunne medføre.

#### Forvaltningspraksis

Adopsjonslovutvalget har gått gjennom klagesaker for 2012 og 2013. Bufdir behandlet fem saker i 2012 og syv saker i 2013 hvor svekket helse var det eneste eller det avgjørende moment i saken.

En sak i 2012 og en i 2013 omhandlet stadfestelse av vedtak om tilbaketrekkning av forhåndssamtykke hvor helseforhold var avgjørende. Av alle sakene fra 2012 og 2013 ga kommunen negativ tilrådning til adopsjon i en av dem, mens det i de andre forelå positiv tilrådning. I 2012 var rådgivende lege negativ i fire av sakene. Den femte saken ble omgjort. Der var det oppnevnt tre rådgivende leger/psykologer, og de var uenige seg imellom med hensyn til om det var tilrådelig å gi forhåndssamtykke til søkerne. I 2013 uttrykte rådgivende lege og/eller psykolog usikkerhet for om adopsjon ville bli til barnets beste i alle de syv sakene. Ingen av klagesakene ble omgjort.

I 2012 og 2013 stadfestet Bufdir fire avslag eller tilbaketrekninger av forhåndssamtykke der en eller begge søkerne hadde hatt eller hadde en alvorlig sykdom eller diagnose. Eksempler på alvorlige sykdommer som førte til stadfestelse er:

- operasjon som følge av brystkreft litt over 1 år før vedtaket med påfølgende cellegiftbehandling, krav om tilbakefallsfri periode
- omfattende operasjon som følge av for kreft i en eggstokk ca. 3,5 år før vedtaket med påfølgende cellegiftbehandling, krav om tilbakefallsfri periode
- multippel sklerose, generelle usikre framtidsutsikter ved den diagnosen

En sak i 2013 ble avslått fordi søkerne allerede hadde et barn med alvorlige helseutfordringer.

I 2012 stadfestet Bufdir ett avslag hvor begge søkerne hadde sammensatte helseplager. Den



ene søkeren hadde permanente lidelser som gav stivhet i ledd og begrenset bevegelsesfrihet. Den andre søkeren hadde både fysiske og psykiske plager, og dermed behov for tilpasset omgivelser, samt en oppvekst som hadde gitt visse utfordringer i voksenlivet. I denne saken skrev Bufdir også mer generelt om forholdet mellom vurderingene som gjøres adopsjonssaken og offentlige trygdeordninger: «Når det gjelder søknad om arbeidsavklaringspenger, skal denne vurderes etter andre kriterier og med et annet perspektiv enn en adopsjonssøknad. Medisinske opplysninger inngitt i forbindelse med en slik sak vil derfor ikke automatisk være avgjørende for hvordan en adopsjonssøknad skal vurderes. Opplysninger som har relevans for vurderingen av søkers *generelle* overskudd og fungeringsevne, må imidlertid kunne vektlegges [...]» (Bufdirs kursivering).

I 2013 stadfestet Bufdir fem saker hvor en eller begge søkerne hadde *sammensatte helseplager*. Ett eksempel på sammensatte plager er søker som bl.a. hadde kronisk tykktarmbetennelse, nedsatt hørsel, smerter på grunn av fibromyalgi, slitasjeproblemer i ledd og muskler, søvnproblemer, angst og depresjon. I flere av sakene hadde en av søkerne sammensatte helseplager, mens den andre også hadde mindre helseutfordringer. I kombinasjon førte forholdene til avslag.

I perioden 2012–2013 omgjorde Bufdir ett avslag som var begrunnet med dårlig helse. I den saken hadde en av søkerne høy BMI (kroppsmasseindeks). Bufdir la til grunn at det i dag er bred enighet innen medisinske fagmiljø at høy BMI, særlig over 40, gir generelt økt risiko for sykdom på sikt og økt risiko for nedsatt levealder. I sin konkrete vurdering av søker, la imidlertid Bufdir vekt på at søker var relativt ung, i arbeid, fysisk aktiv og at vedkommende ikke hadde sykdom eller symptom relatert til overvekt. Det var Bufdirs syn at «de klare føringene som er gitt fra departementet, viser at det ikke er grunnlag for å legge avgjørende vekt på en mulig fremtidig helse- og sykdomsrisiko som ikke kan begrunnes med allerede dokumenterte helseplager.» I tillegg la Bufdir vekt på at det var liten sannsynlighet for at søker ville få en så alvorlig helsesvikt at den ikke kunne kompenseres for av den andre søkeren.

I samtlige saker som Adopsjonslovutvalget har gått gjennom, tok Bufdir opp muligheten for at en av søkerne kan kompensere for den andres helseplager. Et illustrerende eksempel er en sak hvor Bufdir begrunnet avslaget med krav om en tilbakefallsfri periode. Direktoratet var enig med regionkontoret som hadde vurdert situasjonen slik at

dersom tilbakefall skulle skje, «vil hele familiedynamikken bli satt på prøve over lengre tid. En anser at mannlig søker med stor sannsynlighet da vil måtte bruke hele sitt overskudd til å ivareta sin ektefelle og hjelpe barnet med de ekstra belastninger som det gir å ha en alvorlig syk mor. Det er på denne bakgrunn en har vurdert at han ikke samtidig og i tilstrekkelig grad kan kompensere for kvinnelig søkers reduserte foreldrefunksjon.»

Som eksempel på en sak hvor Bufdir mente at kompensasjon ikke var relevant, er en sak hvor begge søkerne hadde helseplager. Den ene søkeren hadde en diagnose som innebar risiko for utvikling av en alvorlig sykdom og helseplager i løpet av barnets oppvekst. Bufdir mente at dette i seg selv talte for at søknaden måtte avslås. Videre mente Bufdir at en ikke på forhånd kan «kalkulere med at adoptivbarn som i forveien har mistet sin nærmeste familie, også i adopsjonsfamilien vil ha høyere risiko enn det som er vanlig for på nytt å oppleve tap av foreldre. I tillegg kommer at kvinnelig søker har vist liten toleranse for stress. I adopsjonssammenheng er dette heller ikke gunstig. Utenlandske adoptivbarn har gjerne hatt opplevelser som innebærer at de vil kunne være særlig omsorgskrevende og utfordrende for adoptivforeldrene. Lav terskel for stress vil kunne bety at det i familien ikke vil ha det nødvendige overskudd til å hjelpe barnet. Da det er usikkerhet forbundet med begge søkers helse, synes spørsmålet om kompensasjon i dette tilfellet ikke å være relevant.»

Bortsett fra i saken som ble omgjort, fant ikke Bufdir grunnlag for at den ene adopsjonssøkeren kunne kompensere for den andres helseplager i noen av sakene i 2012–2013.

## 14.2.5 Øvrige krav til søkerne

### 14.2.5.1 Innledning

I tillegg til retningslinjer om alder og helse, kommenterer rundskriv Q-0972 krav til søkerens økonomi og ekteskapets varighet, virkningen av en eventuell graviditet samt adopsjonssøknad som gjelder barn nummer to. Rundskrivet omtaler ikke andre krav, som krav til bolig og vandel, eller forhold til rus. Temaer som krav til egnethet, personlige forutsetninger og motivasjon er så godt som ikke kommentert, og bare i forbindelse med mer generelle vurderinger. Dette er imidlertid momenter som vektlegges i praksis og som departementet til dels nevner i andre rundskriv om adopsjon.

#### 14.2.5.2 Bolig og økonomi

Krav til boforhold er ikke omtalt i departementets rundskriv Q-0972, men det følger av rundskriv Q-1045 at sosialrapporten som utarbeides av hjemkommunen til søkerne (nå regionkontorene i Bufetat) bør inneholde en beskrivelse av boligtype, areal, miljø og lekemuligheter. Ved beskrivelsen av boforholdene kommer også omgivelsene nær boligen inn i bildet. For eksempel bør tilgang til lekeplasser og lekekamerater i hjemmets nærhet, likesom nærhet til natur og muligheter til fritidssysler for ulike aldersgrupper, beskrives.

Hognestad og Steenberg skriver at adopsjonsøkere må ha en «god bolig etter vanlig norsk standard», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 150. I praksis stilles det ikke spesielle krav til søkers boforhold, men det forutsettes likevel at søkerne har en trygg boligsituasjon for at adopsjonen skal anses å være til «barnets beste».

Krav til søkerens økonomi er derimot omtalt i rundskriv Q-0972. I følge rundskrivet er det ikke avgjørende at søkerne har høy inntekt, men at økonomien er trygg og stabil slik at barnet får vokse opp under trygge forhold. Departementet skriver at økonomispørsmålet kan 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», jf. rundskriv Q-0972 s. 6.

For adoptivbarnet er det viktig å vokse opp under økonomisk trygge forhold slik at deres alminnelige materielle behov blir dekket. En usikker økonomi vil ikke bare føre til bortfall av materielle goder som jevnaldrende barn og ungdommer har tilgang til. Det vil også kunne føre til psykiske belastninger for adoptivforeldrene, og dermed skape usikkerhet for barnet (Hognestad og Steenberg (2000) s. 149).

#### 14.2.5.3 Samlivets varighet

Rundskriv Q-0972 omtaler bare krav til hvor lenge adopsjonssøkere må ha vært gift, og er dermed ikke oppdatert etter lovendringen som gjør at også samboere nå kan adoptere sammen, jf. adl. § 5. I

følge rundskriv Q-0972 kreves det i utgangspunktet at ekteskapet har vart i to år for at søkerne kan få forhåndssamtykke til adopsjon. Hensikten er at forholdet skal ha vist stabilitet. Dokumenterbart, forutgående samboerskap kan derfor tillegges vekt. Det er hensynet til barnet som tilsier at myndighetene bør ha en «rimelig grad av visshet» for at forholdet mellom søkerne er stabilt. Departementet påpeker at toårskravet er et minimum, men at kravet kan fravikes dersom «tungtveiende grunner» taler for det. Som eksempel nevner departementet adopsjon som gjelder «et konkret barn» som søkerne har knyttet til seg mens de var bosatt i barnets opprinnelsesland (rundskriv Q-0972 s. 6). For samboere krever adl. § 5a at forholdet må være «stabilt». Ved forhåndssamtykke kan departementet etter § 16e fjerde ledd stille krav om «samlivets varighet».

#### 14.2.5.4 Vandel

Selv om krav til vandel ikke er omtalt i rundskriv Q-0972, fremgår det av rundskriv Q-1045 at søkerne skal legge ved uttømmende vandelsattest når de søker om forhåndssamtykke (rundskriv Q-1045 s. 28). Adopsjonsloven § 3a slår fast at det i alle adopsjonssaker skal utferdiges «uttømmende politiattest». Bestemmelsen erstatter tidligere strafferegistreringsforskrift § 12 nr. 4 a med den endring at «kan» er byttet ut med «skal».

Hvilken vekt eventuelle anmerkninger på vandelsattesten skal få er ikke nærmere regulert i lov, forskrift eller rundskriv. Hognestad og Steenberg antar at noen typer alvorlige straffbare forhold fører til direkte avslag på adopsjonssøknaden, f.eks. vold- og sedelighetsforbrytelser (Hognestad og Steenberg (2000) s. 153). Nedenfor gjennomgås tre saker som er hentet fra Bufdirs behandling av saker hvor et avgjørende moment var en eller begge søkerens vandel. Sakene er hentet fra 2007 og 2010.

#### Forvaltningspraksis

I saken fra 2007 hadde regionen avslått en søknad på grunnlag av flere forhold: kvinnelig søkers helse, mannlig søkers alder og motivasjon, samt begges vandel. Mannlig søkers vandel knyttet seg til to promillekjøringer fra flere år tilbake og en bot for farlig forbikjøring. I klageomgangen la Bufdir avgjørende vekt på kvinnelig søkers alkoholbruk og promilledom. Hun hadde siden hun ble domfelt for promillekjøring gjort flere grep i livet sitt og ikke vist tegn til tilbakefall. Begge søkerne hadde for øvrig gode og stabile jobber med høy

inntekt. I følge Bufdir var usikkerheten rundt søkers reaksjon på motgang likevel for stor:

«Direktoratet har i sin stadfestelse av avslaget valgt å legge vekt på kvinnelig søkers tidligere alkoholbruk og alvorlige promilledom. Det er prisverdig at hun på eget initiativ tok tak i sine problemer og fortsatt arbeider med sin egen selvutvikling. Uansett bakgrunn og forståelighet ligger misbruket og promillekjøringen relativt kort tid tilbake. Hun har de siste årene hatt en meget god livssituasjon. Det er imidlertid fra region østs rådgivende lege stilt spørsmål ved hennes sårbarhet og eventuelle reaksjon på motgang. Her er det lagt spesiell vekt på den problematikk og de utfordringer som kan oppstå omkring barn adoptert fra utlandet. En slik usikkerhet skal og må komme et barn til gode.»

I den første saken fra 2010 var den ene søkeren straffedømt to ganger. Tjue år tidligere hadde vedkommende blitt dømt til 40 dagers fengsel for brudd på strl. (1902) § 128 (trusler mot offentlig tjenestemann). I 2006 ble søker dømt til å betale bot for overtredelse av strl. (1902) § 350 annet ledd (forulempe eller volde fare for andre under selvforskyldt rus). Det sistnevnte straffbare forholdet forklarte søker med at han reagerte i en situasjon hvor han følte seg urettferdig behandlet. Bufdir skrev i vedtaket (Bufdirs kursivering):

«Etter sin utredning uttalte barnevernstjernen at de nøye har drøftet anmerkningene på politiattesten, spesielt den siste og kommet frem til at *hendelsen ikke er forenelig med hvordan saksbehandlerne har blitt kjent med mannlig søker, og at det ikke har betydning for at han vil bli en omsorgsfull og god far for et barn.*»

Regionkontoret knyttet mannens vandel opp mot tvil om hans personlige egnethet og avsto søknaden. I klagen påpekte søker at det virket urimelig at disse hendelsene skulle være nok til at han ble regnet til å ha svekkede evner som far og omsorgsperson. Avslaget følte som en dobbeltstraff. Bufdir stadfestet avslaget:

«I dette tilfellet har mannlig søker to påtegninger på politiattesten som begge omhandler voldelig adferd i beruset tilstand. Den siste handlingen han er straffet for ligger ca 3 år tilbake i tid. Selv om dette forholdet er det minst alvorlige av de to, er det relativt nytt. Mannlig søkers alder på tidspunktet for handlingen må også tas

i betraktning. Forholdene må anses som alvorlige.»

I den andre saken fra 2010 fikk søkerne avslag fordi den ene søkeren i perioden da han var mellom 16 og 25 år (frem til 1998) var rusmiddelavhengig og hadde flere domfellelser. Kommunen kom med positiv tilråding og regionkontoret i Bufetat anerkjente at flere forhold i saken lå til rette for innvilgelse; paret hadde mange gode kvaliteter og styrker, trygg økonomi, god helse osv. Mannens vandel bar stort sett preg av mindre lovbrudd (innbrudd og brudd på veitrafikkloven), men også forhold av mer alvorlig karakter, som bilkjøring i ruset tilstand, samt oppbevaring av narkotika og våpen. Bufdir viste til mangler i (beskrivelsen av) mannens bearbeidelse av den kriminelle perioden og avsto på dette grunnlag:

«Slik vi ser det burde for eksempel dommen for promillekjøring vært gjenstand for større grad av refleksjon. Vi vurderer at det hadde vært naturlig med beskrivelser i sosialrapporten av kva denne type handlinger og hendelser har gjort med mannlig søker og eventuelt andre mennesker som ble berørt. Uten utdypning av hva bearbeidelsen har bestått i og resultert i rent konkret, hefter det en viss usikkerhet rundt hvordan mannlig søker vil håndtere større utfordringer på senere tidspunkter i livet.»

Også i andre saker som Adopsjonslovutvalget har gjennomgått, har Bufdir til dels vist til manglende refleksjon rundt det straffbare forholdet som en del av begrunnelsen for avslag på søknad. Gjennomgangen av forvaltningspraksis viser at terskelen for innvilgelse av forhåndssamtykke er høy dersom søker har anmerkninger på politiattesten.

#### 14.2.5.5 Egnethet

Søkernes egenskaper, personlighet, holdninger og motivasjon for adopsjon er av vesentlig betydning ved bedømmelsen av deres egnethet som adoptivforeldre. Departementet understreker i rundskriv Q-0972 at det først og fremst er personlig egnethet som avgjør om søkerne blir gode adoptivforeldre. Departementet fremhever at retningslinjene om andre krav til søkerne kun er veiledende, og at den myndighet som skal godkjenne adoptivforeldrene må foreta en helhetsvurdering av søkerens totale livssituasjon ut fra hva som er til det beste for barnet (rundskriv Q-0972 s. 4). Ut over dette gir ikke rundskrivet særlige retnings-

linjer for skjønnsutøvelsen ved vurderingen av søkerens egnethet.

#### 14.2.5.6 Deltakelse på adopsjonsforberedende kurs

Buudir tilbyr og arrangerer i dag adopsjonsforberedende kurs. Selv om adopsjonsmyndighetene ved saksbehandlingen legger vekt på om adopsjonssøkere er godt forberedt, krever ikke dagens adopsjonslov at søkerne har deltatt på adopsjonsforberedende kurs. I praksis deltar likevel de fleste på kurs (i sin høringsuttalelse til departementets forslag til endringer i adopsjonsloven i 2013 uttrykte Buudir tvil om alle adopsjonssøkere deltar på forberedende kurs, se høringsuttalelsen til Buudir datert 7. januar 2013 s. 10).

Kurset er gratis for søkerne, men de må selv dekke reisekostnader. De aller fleste opprinnelsesland krever deltakelse på forberedende kurs. Søkerne som tar kurset i dag står på ulike steder i adopsjonsprosessen. Noen søkere tar kurset fordi de vurderer om de vil søke om adopsjon, mens andre er godkjente av norske myndigheter og venter på tildeling av barn fra opprinnelseslandet. Tema for kurset er først og fremst

- motiv for adopsjon
- barnets bakgrunn
- tilknytningshistorie, egen og barnets
- hentereisen og første tiden med barnet
- livet som adoptivfamilie og
- ventetiden.

Etter Haagkonvensjonen artikkel 5 bokstav b) skal mottakerstaten sikre at adoptivforeldrene har fått nødvendig rådgivning. Artikkel 9 bokstav c) fastsetter at sentralmyndighetene skal treffe «alle nødvendige tiltak» for bl.a. å fremme utbygging av rådgivningstjenester for adopsjon. Adopsjonslovutvalget behandler adopsjonsforberedende kurs nærmere i kapittel 24.

#### 14.2.5.7 Særlige krav til enslige

Adopsjonsloven stenger ikke for at enslige får adoptere, men ifølge rundskriv Q-0972 er det ført en restriktiv praksis med hensyn til å innvilge adopsjon eller forhåndssamtykke til enslige søkere.<sup>1</sup> Praksis bygger på en oppfatning av at det «gir barn større trygghet å ha to foreldre». Departementet formulerer adgangen for enslige til å adoptere som en unntaksbestemmelse, der enslige kun kan adoptere dersom vedkommende fra før har etablert en spesiell tilknytning til barnet,

eller hvis søkeren har spesielle ressurser til å ta hånd om barn (rundskriv Q-1045 s. 5):

«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 forvise 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.»

Rundskrivet tar ikke opp hvorvidt ensliges alder og helse skal få utslag på adopsjonssøknaden. Heller ikke om enslige har adgang til å adoptere eldre barn eller barn med spesielle behov blir kommentert.

Tallet på enslige søkere har gått drastisk ned de siste årene. Dette skyldes nok i hovedsak at enslige søkere ofte ikke kan få formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjonene idet samarbeidslandene som regel ikke aksepterer enslige søkere.<sup>2</sup>

Adopsjonslovutvalget foreslår i kapittel 6.4.5.3 at ensliges adgang til å adoptere fremgår av en egen lovbestemmelse og at denne lovbestemmelsen skal være av generell karakter, altså at den ikke knyttes opp til internasjonal adopsjon spesielt.

<sup>1</sup> Ensliges adgang til å adoptere ble tatt opp som forslag og behandlet i Stortinget i 1998, se Innst. S. nr. 111 (1998–99). Forslaget fikk ikke flertall. Motstanderne la vekt på at enslige etter gjeldende regelverk faktisk har mulighet til adopsjon og at det i senere tid var blitt en mindre restriktiv praksis. Departementets retningslinjer i Q-0972 gav en viss oppmykning i og med at de uttrykkelig nevner enslige søkere med spesielle ressurser i forhold til barn, se mer Hognestad og Steenberg (2000) s. 148.

<sup>2</sup> Etter at Kina i 2007 begrenset adgangen til adopsjon av barn til enslige søkere, er det i praksis svært få internasjonale adopsjoner som i dag gjennomføres til enslige.

### 14.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger

---

Adopsjonslovutvalget foreslår at kravet om forhåndssamtykke for søkere som ønsker å adoptere fra utlandet videreføres i loven. Kravet om forhåndssamtykke er helt sentralt for å redusere 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 (Prop. 7 L (2009–2010) s. 33–34). Adopsjonslovutvalget mener at kravet om forhåndssamtykke er så avgjørende at utvalget har vurdert om brudd på påbudet bør straffelegges. For en redegjørelse for utvalgets syn, se kapittel 27.

I forbindelse med vilkår for forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet, viser Adopsjonslovutval-

get til forslaget om en generell hjemmel til å fastsette krav til søkerne i forskrift. Utvalget foreslår at hjemmelen plasseres i lovutkastets kapittel 2 om generelle vilkår for adopsjon, og gjelder alle former for adopsjon. Videre viser utvalget til at departementet er i ferd med å utarbeide en forskrift om krav til personer som søker om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet. Utvalget vil i den sammenheng oppfordre departementet til å revurdere om disse vilkår bør fremgå av lov eller forskrift. Utvalget påpeker at vilkårene vil være bedre tilgjengelig for søkerne dersom de gjøres i lovs form. I tillegg kommer det at utvalget i størst mulig grad har forsøkt å lovfeste andre vilkår som stilles til adopsjonssøkere. Dersom også kravene som stilles til søkerne ved internasjonal adopsjon fremgår av loven, vil det skape et bedre og mer sammenhengende regelverk.

## Kapittel 15

# Vilkår for internasjonal adopsjon av barn med behov for spesiell støtte

### 15.1 Innledning

Alle barn som adopteres internasjonalt har opplevd tap av omsorgspersoner, og det er ikke uvanlig at barna har opplevd flere omplasseringer og bodd på institusjoner for kortere eller lenger tid (rundskriv Q-1045 s. 31). En kan mene at alle barn som opplevd brudd med eller mistet sine omsorgspersoner, levde under vanskelige forhold, blitt tatt hånd om av fremmede, for så å bli flyttet til nye, ukjente omgivelser, med ukjent kultur og språk, er barn som kan ha behov for spesiell støtte. Barnas bakgrunn og behov er også årsaken til kravene som er stilt til adoptivforeldre som vil adoptere barn fra utlandet. Adoptivforeldrene må regne med at barnets tidlige opplevelser kan prege barnet lenge etter at adopsjonen er gjennomført.

Det er imidlertid bare noen adoptivbarn som blir betegnet som «barn med behov for spesiell støtte» (om bruk av betegnelse, se kapittel 2.4). Dette er barn som har mer krevende forutsetninger enn andre adoptivbarn. Haagkonvensjon pålegger sentralmyndigheten i opprinnelseslandet å inkludere eventuelle spesielle behov («special needs») i sin rapport om barnet, men gir ingen definisjon på denne gruppen. I følge Guide to Good Practice 2008 (avsnitt 386) kan barn som er fysisk eller psykisk syke, som har atferdsvansker eller har opplevd traume, barn som er eldre (vanligvis over sju år) eller barn i en søskenflokk, betegnes som «children with special needs». Disse barna trenger særlig gode adoptivforeldre som kan gi dem særlig gode omsorgs- og oppvekstforhold.

Ut over føringene i Guide 2008 finnes det ingen internasjonal standard for hvilke adoptivbarn som er barn med behov for spesiell støtte, og det gjør at det kan være tilfeller hvor et barn faller inn under kategorien i opprinnelsesstaten og utenfor i mottakerstaten, eller omvendt. I tillegg varierer det hvordan mottakerstatene håndterer at

noen barn kan ha særlige behov som krever særlig godt egnet adoptivforeldre. For eksempel har svenske adopsjonsmyndigheter opplyst at i Sverige regnes alle adoptivbarn som barn med behov for spesiell støtte, og kravene som stilles til alle adopsjonssøkere er dermed krav som svenske myndigheter anser å sikre at barnet får den omsorgen de behøver (sosialnemnden skal likevel godkjenne alle tildelinger, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 14).

Dersom et barn med behov for spesiell støtte blir tildelt norske søkere, vurderer Faglig utvalg om tildelingen skal godkjennes eller ikke. Oppgaven er dermed å kontrollere den «matchingen» som er gjort av opprinnelsesstaten mellom barnet og adopsjonssøkerne. Dersom Faglig utvalg mener at søkerne kan adoptere det konkrete barnet, utsteder Bufetat region et nytt forhåndssamtykke som gjør adopsjonen mulig. For en gjennomgang av saksbehandlingen i slike saker, se kapittel 18.2.1.5. Andelen av adoptivbarn med behov for spesiell støtte, er økende (Guide to Good practice 2008 avsnitt 390). I 2013 lå den på 40 % av alle barn som ble adoptert fra utlandet til Norge.

Som det fremgår av kapittel 18.5.3, foreslår Adopsjonslovutvalget å innføre én godkjenningsramme på 0–5 år for forhåndssamtykke. Dersom barnet er eldre enn 5 år, eller av andre grunner anses å ha behov for spesiell støtte, skal saken gjennom en ny godkjenningsrunde i Norge før adopsjonen kan gjennomføres i utlandet, se kapittel 18.5.5. Den foreslåtte ordningen har dermed flere likhetstrekk med ordningen med Faglig utvalg i dag.

I dette kapitlet behandler Adopsjonslovutvalget vilkår for adopsjon av barn med spesielle behov. Dersom Adopsjonslovutvalgets forslag om én godkjenningsramme og etterfølgende godkjenning av tildelinger blir fulgt opp, er spørsmålet videre: hvilke vilkår må være til stede for at norske myndigheter skal kunne godkjenne tildelin-

ger som gjelder barn som blir regnet for å ha behov for spesiell støtte?

## 15.2 Gjeldende rett

### 15.2.1 Adopsjonsloven

Adopsjonsloven bruker ikke betegnelsen «barn med behov for spesiell støtte», men rundskriv Q-1045 setter opp kriterier for «spesiell tildeling». Tildeling av foreldre til barn over fem år, av søskengruppe på tre barn eller flere og av to søsken hvor den ene er over 5 år, vil «alltid være en spesiell tildeling». Søkere som allerede har fått utstedt forhåndssamtykke til adopsjon av kun ett barn, men som senere ønsker å adoptere et søskenpar, må få sin søknad behandlet som en spesiell tildeling. Bufetat region kan derimot selv vurdere tildelinger som gjelder tvillinger under 2 år.

Videre er det en spesiell tildeling dersom det foreligger opplysninger om barnets fysiske eller psykiske helse som er av en slik karakter at en med stor grad av sikkerhet kan forvente at barnet vil kreve ekstra ressurser av de fremtidige foreldrene. Det kan f.eks. dreie seg om opplysninger om barn som er svært omsorgs- 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 helseapparatet (Q-1045 s. 31).

Retningslinjer og rundskriv inneholder spredte merknader om barn med behov for spesiell støtte, men det fremgår ikke hvilke krav som stilles til søkerne ved tildeling av barn med behov for spesiell støtte. Søkere kan i dag få forhåndsgodkjenning til adopsjon av barn mellom 0–3 år. Dersom de er «særlig godt egnet» til å adoptere noe eldre barn og selv er innstilt på det, kan forhåndssamtykke gis for ett barn opp til 5 år, eller to søsken under 5 år, jf. rundskriv Q-1045 s. 28. Disse barna faller ikke inn under kategorien «barn med behov for spesiell støtte», men kravet her gir en pekepinn på at det i alle fall må stilles krav til søkerens egnethet dersom de ønsker å adoptere barn med behov for spesiell støtte.

### 15.2.2 Internasjonale forpliktelser

Som nevnt regulerer ikke Haagkonvensjonen adopsjon av barn med behov for spesiell støtte nærmere ut over ansvaret for sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten til å ta opp denne tematikken i rapporten om barnet. Barn med behov for spesiell støtte kommenteres i et eget kapittel Guide to

Good Practice 2008 (kapittel 7.3). Guide 2008 kommenterer bl.a. krav til søkerne:

«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.

### 15.2.3 Forvaltningspraksis

Adopsjonslovutvalget har gått gjennom en anonymisert versjon av Faglig utvalgs møteprotokoll for 2013 og fått tilsendt en oversikt over antall saker behandlet i Faglig utvalg i perioden 2004–2013. Protokollen inneholder en kort redegjørelse og begrunnelse for hver avgjørelse som Faglig utvalg har tatt i 2013.

I forbindelse med høringsrunden til NOU 2009: 21 ga Faglig utvalg en høringsuttalelse, som også ga en presentasjon av vurderingene som utvalget gjør i hver sak (høringsuttalelsen til Faglig utvalg datert 20. mai 2010 s. 3–4). Ifølge høringsuttalelsen starter Faglig utvalg med å se på objektive vilkår. Utvalget vektlegger da særlig at adoptivbarnet bør være yngst i familien og at det minst bør være 2 år mellom adoptivbarnet og familiens eventuelle andre barn. Faglig utvalg vurderer deretter familien i et mer helhetlig perspektiv, og utvalget ser da på søkerens barneerfaring, om søkerne har gjennomført adopsjonsforberedende kurs og om de har et stabilt nettverk. Fag-

lig utvalg ber alle søkere som er oppe til vurdering om å skrive et brev til utvalget om seg selv, om nærmiljøet, utvidet familie, nettverk og så videre. I brevet bør søkerne beskrive hvorfor de ønsker å adoptere det konkrete barnet, om de har satt seg inn i det konkrete barnets utfordringer og hvordan de ellers har forberedt seg. Faglig utvalg vurderer søkerne ut fra søkernes brev og sosialrapporten som er utarbeidet i utredningsprosessen.

Nedfor følger en oversikt over antall behandlede saker i Faglig utvalg i perioden 2004–2013.

Tallet på godkjenninger og ikke godkjenninger knytter seg til antall barn og ikke antall saker. Oversikten viser ikke saker der søkerne har trukket seg.

Andelen saker hvor Faglig utvalg ikke har godkjent en tildeling av barn med behov for spesiell støtte er lav. En forklaringsfaktor er at søkerne allerede er godkjente av både regionkontoret i Bufetat og utenlandske adopsjonsmyndigheter. I tillegg regnes det ikke som «avslag» om søkerne ikke når opp i saker hvor det er flere søkerfamilier til samme barn. Både de som ikke får tildelingen godkjent av Faglig utvalg og de som ikke blir tildelt barnet i saker hvor en annen familie får barnet, går tilbake til køen i opprinnelseslandet og kan få tildelt et annet barn siden. At en tildeling ikke blir godkjent av Faglig utvalg er altså en avgjørelse om ikke å godkjenne eller foreta en tildeling av et konkret barn, og innebærer ingen omgjøring av søkernes forhåndssamtykke.

Selv om antallet adopsjoner gjennom Faglig utvalg har gått noe ned, utgjør saker i Faglig utvalg en stadig større andel av det totale antallet internasjonale adopsjoner.

Tallene i tabell 15.2 er hentet både fra SSB og adopsjonsmyndighetene selv. I noen av sakene som er behandlet på slutten av året i Faglig utvalg vil ikke adopsjonen bli gjennomført før året etter. Dette gjør at samme sak kan blir fordelt på forskjellige år i statistikken. Statistikken gir likevel et godt bilde av utviklingstrekkene i adopsjonssaker.

Som tabellen viser har det vært en økning i andelen saker om barn med behov for spesiell støtte siden 2007, med en prosentvis dobling fra 2007 til 2008. Fra 2007 til 2013 er andelen saker for Faglig utvalg firedoblet, og de utgjør nå 40 % av alle internasjonale adopsjonssaker i Norge. Etter Adopsjonslovutvalgets syn må disse utviklingstrekkene få utslag både når det gjelder saksbehandlingsprosessen i adopsjonssaker, og for det offentliges ansvar for støtte og oppfølging av adoptivfamilier etter at adopsjonen er gjennomført, se kapittel 18 og 24.

Ved gjennomgangen av Faglig utvalgs møteprotokoll for 2013 har Adopsjonslovutvalget forsøkt å identifisere hvilke avveininger som blir gjort før Faglig utvalg gir sin godkjenning til tildelingen, og hvilke krav Faglig utvalg normalt stiller til personer som søker om å adoptere et barn med behov for spesiell støtte.

Det er ikke helt uvanlig at Faglig utvalg ber om ytterligere opplysninger fra søkerne før de avgjør saken. I 2013 var det tre slike saker. I to av sakene etterspurte Faglig utvalg flere opplysninger fra søkerne, i den tredje anså Faglig utvalg at det forelå så mangelfull dokumentasjon fra opprinnelseslandet at de ikke kunne treffe en avgjørelse i saken. Alle tre sakene endte med godkjenning

Tabell 15.1 Behandlede saker i Faglig utvalg

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antall saker	22	20	33	32	45	75	69	71	65	56
Antall barn	30	21	42	40	58	93	86	88	77	69
Godkjent	23	20	37	36	56	85	79	79	75	63
Ikke godkjent	7	1	5	4	2	8	6	9	2	6

Kilde: Faglig utvalg for adopsjonssaker

Tabell 15.2 Internasjonal adopsjon inkludert adopsjoner via Faglig utvalg

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antall barn	652	704	438	417	298	346	343	297	231	154
via Faglig utvalg	23	20	37	36	56	85	79	79	75	63
i prosent	3,5	2,8	8,5	8,6	18,8	24,6	23	26,6	32,5	40,9

Kilder: SSB og Faglig utvalg for adopsjonssaker



etter at den etterspurte dokumentasjonen var kommet inn.

I de to sakene hvor Faglig utvalg etterspurte opplysninger fra søkerne selv, ba de særlig om informasjon om hvilke refleksjoner søkerne hadde gjort seg rundt å bli foreldre til barn med de konkrete utfordringer det barnet hadde. Faglig utvalg savnet søkerens refleksjoner rundt hva det ville si å ta på seg omsorgsoppgaven, hva adopsjonen ville innebære for barnet og for dem selv, og hvordan de tenkte å møte de kommende utfordringene.

I fem av sakene i 2013 kom Faglig utvalg til at de ikke kunne godkjenne tildelingene (seks barn). I flere av sakene forelå det lignende forhold som i sakene hvor Faglig utvalg ba om utfyllende opplysninger i kombinasjon med andre faktorer som gjorde at Faglig utvalg ikke godkjente tildeling. Selv om søkerne fremstod som reflekterte, åpne, ressurssterke, trygge og lignende, påpekte Faglig utvalg i flere av sakene at søkerne ikke hadde reflektert tilstrekkelig rundt hva det ville si å adoptere det konkrete barnet, og hvilke utfordringer det ville gi innebære for barnet og dem selv. I tillegg forelå det andre bestemte forhold, som at søkerne ikke hadde et godt nok nettverk til å adoptere barnet med de vanskeligheter det hadde, at de ikke hadde nok barneverfaring eller kunnskap, eller at de ikke hadde satt seg nok inn i barnets situasjon.

Hensikten med Faglig utvalgs vurdering er å avgjøre om den konkrete tildelingen som er gjort av opprinnelsesstaten vil være til det konkrete barnets beste. Dermed må Faglig utvalg vurdere hver 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.

Faktorer som i praksis taler for en godkjenning av tildelingen er at søkerne har gjennomført adopsjonsforberedende kurs, at de har et «stort og godt nettverk» av venner og familie og at de har kontakt med andre familier som har adopterte barn. Evne til og erfaring med å søke hjelp, kan også virke positivt. En annen faktor som kan tale for godkjenning av en tildeling er at søkerne har arbeidserfaring og/eller realkompetanse med barn generelt og/eller barn med behov for spesiell støtte spesielt. Blant de meste 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 er forberedt på å takle de utfordringene de har i vente. I noen saker nevner Faglig utvalg hva det konkret vil si, og det kan f.eks. være å ha orientert seg om og eventuelt

kontaktet relevant hjelpeapparat. 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.

## 15.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

### 15.3.1 Innledning

Dersom adopsjonssøkerne tildeles et barn som har behov for spesiell støtte, foreslår Adopsjonslovutvalget at selve tildelingen fortsatt skal vurderes av norske adopsjonsmyndigheter, se kapittel 18. Her tar utvalget stilling til hvilke krav som må være til stede for at tildelingen skal bli godkjent av norske myndigheter. Selv om forslaget til Hoveutvalget hadde en annen struktur enn den Adopsjonslovutvalget foreslår, la Hoveutvalget frem mange synspunkter på krav til søkere som skal adoptere et barn med behov for spesiell støtte som er relevante for Adopsjonslovutvalgets forslag. Utvalget starter derfor sin redegjørelse med å vise til Hoveutvalgets forslag og høringsinstansenes syn på forslaget.

### 15.3.2 Forutgående forslag

Hoveutvalget viste til at både barneperspektivet og internasjonal rett tilsier at det må stilles tilleggskrav til søkerne ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Hoveutvalget fremhevet at «myndighetene i størst mulig grad må sikre at barnets behov for spesiell støtte kan ivaretas ved adopsjonen. Vel så viktig er imidlertid at søkerne får veiledning og utredes slik at reell motivasjon og kapasitet kan avdekkes i et samarbeid mellom søker og utreder», jf. NOU 2009: 21 s. 101. Videre viste Hoveutvalget til at det i opprinnelseslandene er store behov for å kunne plassere barn med behov for spesiell støtte, fordi små og/eller friske barn normalt blir adoptert via nasjonal adopsjon. Det er da en viss risiko for at opprinnelsesland stiller mindre strenge krav til søkerne ved plassering av barn med behov for spesiell støtte. Norge som mottakerstat må da «stille de krav som er nødvendige etter norsk målestokk for at adopsjonen vil bli til barnets beste», jf. NOU 2009: 21 s. 101.

Hoveutvalget la til grunn at barn med behov for spesiell støtte «er de mest sårbare blant barna som frigis for adopsjon og at lovgiver må gardere

seg slik at de av søkers erfaringer som kan dokumenteres, må være avgjørende. Dette gjelder erfaringer med egne barn, erfaringer med barn gjennom utdanning, arbeid eller langvarig frivillighetstjeneste, eller eventuelt nevnte erfaringer med barn med behov for spesiell støtte. Søker må i tillegg være egnet i den forstand at det må skje en vurdering av søkers individuelle forhold», jf. NOU 2009: 21 s. 102.

Konkret foreslo Hove-utvalget å erstatte dagens 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 at det skulle stilles et skjerpet krav til enslige som vil adoptere barn med behov for spesiell støtte. For at enslige søkere skulle kunne innvilges «utvidet godkjenning» etter Hove-utvalgets forslag, måtte de både ha erfaring med egne barn og utdanning/arbeid rettet mot barn, alternativt utdanning /arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte. I tillegg mente Hove-utvalget at enslige søkere måtte ha et nettverk som både var utredet og hadde forpliktet seg til å stille opp for søker ved behov. Hove-utvalget mente at det burde skje en reell vurdering av nettverket, og at personene måtte ha vist motivasjon og forståelse for barnets behov samt være innstilt på forpliktelse, jf. NOU 2009: 21 s. 103.

For en gjennomgang av Adopsjonslovutvalgets forslag til lovfestede krav til enslige, se kapittel 6.4.5.3.

Flere av høringsinstansene uttalte seg om Hove-utvalgets foreslåtte godkjenningsrammer, men kun et fåtall uttalte seg om Hove-utvalgets forslag til tilleggsvilkår for å få «utvidet godkjenning». Bufdir påpekte at det måtte utarbeides retningslinjer som avklarte hva som lå i Hove-utvalgets forslag om krav til «utdanning/arbeid rettet mot barn og utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte» (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 28).

Selv om retningslinjene skulle gi utfyllende veiledning for hvordan kravene skulle forstås og praktiseres, mente Bufdir at det vil kreve betydelig kompetanse hos utreder for å kunne ta stilling til hvorvidt søker er særlig godt kvalifisert og egnet (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 28).

Når det gjaldt ensliges adgang til å adoptere barn med behov for spesiell støtte, støttet i

utgangspunktet Bufdir vurderingene til Hove-utvalget. Bufdir hadde imidlertid noen særlige merknader angående krav til enslige søkers nettverk (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 28):

«Vi understreker imidlertid at det kun vil være søker som påtar seg et ansvar ved adopsjonen, og at tilgjengelig privat nettverk ikke kan veie særlig tungt i en helhetlig vurdering av om søker kan godkjennes for en utvidet godkjenningsramme. For øvrig fremgår det ikke av den foreslåtte ordlyden at det skal gjelde et krav om at enslig søker må ha tilgjengelig nettverk som også skal være utredet. Muligheten for å kunne utrede søkers nettverk nærmere bør derfor fremgå av forskrift eller retningslinjer.»

Også Bufetat region Midt-Norge, Bufetat region øst og Ønskebarn mente at kriteriene som adopsjonsmyndighetene skal vektlegge ved avgjørelse om søkere kan adoptere barn med behov for spesiell støtte må tydeliggjøres (høringsuttalelse datert 29. april 2010, s. 1, høringsuttalelse datert 28. april 2010, s. 7 og høringsuttalelse datert 19. mai 2010, s. 3). Region øst uttalte:

«Det forutsettes at søkerne har erfaring med egne barn eller utdanning/arbeid rettet mot barn, eller eventuelt utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte. Region øst har erfart at det siden 2009 har blitt flere tildelinger av store barn opp til 10 år, herunder søskengrupper.

Ved vurdering av foreldre til disse barna er det behov for en grundigere forståelse for hva adopsjon av eldre barn og barn med støttebehov, vil innebære. Hvordan kan man sikre seg at søkere som velger å adoptere disse barna, har tilstrekkelig innsikt når de samtykker? Kravene for søkere i denne kategori må innebære ualminnelig gode forutsetninger, både fagbakgrunn og personlig egnethet. Region øst finner at dette må komme klart frem i rettskildene.»

InorAdopt mente at utreder bør ha gode kunnskaper og at det er viktig at utreder «ikke kun fokuserer på søkerens eventuelle mangel på barnerelatert utdanning og tidligere erfaringer med barn, men også vektlegger søkerens evner for omsorg og empati, og er i stand til å kunne reflektere over hva et barn vil kunne ha behov for», jf. høringsuttalelsen til InorAdopt datert 19. mai 2010 s. 8.

Ønskebarn var enig i at det bør stilles ekstra krav til søkere ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, men var kritisk til Hove-utvalgets forslag til konkrete vilkår (høringsuttalelsen til Ønskebarn datert 19. mai 2010 s. 2):

«Vi forstår behovet for klarere regler og forutsigbarhet både for søkerne og utredende instans, men er redd en formalisering av kravene ikke nødvendigvis vil skaffe den beste forelderen til barna. Etter vår mening vil personlig egnethet være viktigere, og vi vil påpeke at det å ha en utdanning rettet mot barn ikke nødvendigvis betyr at en fungerer godt i foreldrerollen. Det må dessuten forutsettes at foreldre først og fremst skal være foreldre, og at heller ikke adoptivforeldre i særlig grad vil kunne fungere som fagpersoner overfor egne barn. Dette tilsier at det spesielle ressurskravet som må stilles til søkerne fortsatt må vurderes i hvert enkelt tilfelle ved bruk av faglig skjønn. Dette gjelder både enslige søkere og søkere som ønsker utvidet godkjenning.»

Videre var Ønskebarn kritisk til de konkrete vilkår som Hove-utvalgets foreslo (høringsuttalelsen til Ønskebarn datert 19. mai 2010 s. 3):

«Vi finner det videre uklart hvordan 'utdanning/arbeid rettet mot barn' skal defineres i praksis. Omfatter formuleringen f.eks. bare pedagoger og helsesøstre? En utdanning som optiker, lege, tannlege, fysioterapeut eller ortopedingeniør kan være vel så relevant i enkelte saker dersom en anser utdanningskravet som relevant for adoptivforeldre. Det er videre uklart om utdanningskravet skal gjelde en eller begge ektefeller.»

Ønskebarn var også kritisk til at Hove-utvalget mente at et moment som ville tale for adopsjon, var nærmiljøets forutsetninger for å dekke barnets støttebehov. Til dette viste Ønskebarn til at både barnet og foreldrene har lovfestede rettigheter til veiledning, avlastning og støttetiltak etter behov. Ønskebarn påpekte at på mindre steder vil tilbudet til den enkelte familie i noen grad bygges opp ved behov uten at det nødvendigvis finnes på det tidspunkt søkerne utredes. De fryktet dermed at en til dels kunne få store forskjeller i behandlingen av søkere fra urbane og rurale områder av landet, uten at det nødvendigvis er intensjonen eller i tråd med barnets beste, jf. høringsuttalelsen til Ønskebarn datert 19. mai 2010 s. 3.

Når det gjelder ensliges adgang til å adoptere barn med behov for spesiell støtte, var det særlig to høringsinstanser som har uttalt 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. Foreningen påpekte at barn med behov for spesiell støtte er en stor og uensartet gruppe hvor behovene varierer (høringsuttalelsen til Enestående Adoptanters Forening, udatert s. 2):

«Derfor virker det kunstig å sette absolutte krav til potensielle foreldres kompetanse, all den tid disse barna har behov som vil variere sterkt. Her vil det alltid være nødvendig med en individuell vurdering av foreldrenes kunnskap om barnets diagnose/behov og innstilling til å skulle leve med dette. Vi mener at enslige søkere også uten barnefaglig kompetanse, bør få mulighet til å bli vurdert i en slik sammenheng.»

Også foreningen Ønskebarn var kritisk, og da særlig til Hove-utvalgets forslag til krav om godt nettverk. Etter Hove-utvalgets forslag skulle kravet til et godt nettverk ikke bare gjelde for ensliges adgang til å få «utvidet forhåndssamtykke», men for at enslige i det hele tatt skal kunne adoptere (høringsuttalelsen til Ønskebarn datert 19. mai 2010 s. 3). Ønskebarns kommentarer er referert til under kapittel 6.4.5.3, og gjentas ikke her.

### 15.3.3 Adopsjonslovutvalgets syn

Generelt mener Adopsjonslovutvalget at adopsjonsloven i størst mulig grad bør formulere hvilke krav som stilles til adopsjonssøkere, se kapittel 2.6 om Adopsjonslovutvalgets lovtekniske overveielser. Men som det går frem av kapittel 18.5, viderefører ikke Adopsjonslovutvalget forslaget til Hove-utvalget om «utvidet forhåndssamtykke». Dette innebærer at Adopsjonslovutvalget foreslår at søkerne ikke skal kunne bli forhåndsgodkjent til å adoptere barn med behov for spesiell støtte. Adopsjonslovutvalget foreslår følgelig ikke særlige krav til søkere som ønsker å adoptere et barn med behov for spesiell støtte.

Adopsjonslovutvalget foreslår at alle tildelinger av barn fra utlandet skal vurderes av Bufdir. Dersom direktoratet mener at barnet har behov for spesiell støtte, foreslår utvalget at Bufdir innhenter en rådgivende uttalelse fra Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Det rådgivende utval-

get for adopsjonssakers vurderingstema skal være om adopsjonssøkerne og det tildelte barnet passer sammen. På bakgrunn av Det rådgivende utvalgets vurdering, skal Bufdir enten godkjenne eller ikke godkjenne tildelingen. Spørsmålet er om det bør oppstilles noen kriterier for at søkere som har fått tildelt et barn med behov for spesiell støtte, skal få tildelingen *godkjent* av Bufdir?

De vilkårene som Hove-utvalget foreslo lovfestet, knyttet seg til innvilgelse av utvidet forhåndssamtykke, og kravene må etter Adopsjonslovutvalgets syn være vurdert allerede før søkerene er innvilget forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon. Vurderingen av tildelinger gjort av opprinnelsesland, altså den konkrete «matchingen» mellom søkerne og barnet, er – og bør være – en svært skjønsmessig vurdering. Den beror på helt konkrete forhold, både knyttet til barnet og adopsjonssøkerne. Det er etter Adopsjonslovutvalgets syn hverken mulig eller hensiktsmessig å oppstille bestemte krav som må være oppfylt i alle

saker hvor adopsjonssøkere er tildelt et barn med behov for spesiell støtte. Den nødvendige kvalitetssikringen av personer som er tildelt et barn med behov for spesiell støtte bør etter utvalgets syn ligge i saksbehandlingsreglene. Adopsjonslovutvalget mener at det derimot bør utarbeides retningslinjer for hvilke momenter som normalt bør bli vurdert av norske myndigheter når tildelingen gjelder et barn med behov for spesiell støtte. For eksempel bør Bufdir vurdere om søkerne har satt seg godt nok inn i det konkrete barnets situasjon, og hva adopsjonen vil innebære, både for barnet og dem selv. I tillegg påpeker Adopsjonslovutvalget at utvalget foreslår en generell hjemmel til å forskriftsfeste krav til søkerne, og at denne også gjelder ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Dersom departementet finner det hensiktsmessig, kan departementet forskriftsfeste hvilke krav søkerne må oppfylle for at Bufdir skal godkjenne en tildeling av et barn med behov for spesiell støtte.

## Kapittel 16

# Vilkår for internasjonal adopsjon utenom organisasjon

### 16.1 Innledning

Den klare hovedregel er at adopsjon av barn bosatt i utlandet skal skje via en adopsjonsorganisasjon, men det hender at adopsjonssøkere ikke kan eller ikke ønsker å gå via en organisasjon. Det kan være flere årsaker til at personer ønsker å adoptere utenom adopsjonsorganisasjonene. Typiske tilfeller vil være at søkerne ønsker å adoptere barn fra et land hvor adopsjonsorganisasjonene ikke har samarbeidsavtale, eller at søkerne ønsker å adoptere et konkret barn de allerede har et etablert forhold til.

Ved adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon må de generelle vilkårene for adopsjon være oppfylt, se mer om de generelle vilkårene for adopsjon i kapittel 6. Etter gjeldende rett må også vilkårene for forhåndssamtykke være oppfylt, se mer om disse i kapittel 14. Selve saksgangen ved adopsjon av barn fra utlandet utenom adopsjonsorganisasjon er behandlet i kapittel 18.5.6 om myndighetens ansvarsområde og saksgangen ved internasjonal adopsjon.

Spørsmål knyttet til internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon omhandler like mye hvilken adgang søkere skal ha til å adoptere utenom adopsjonsorganisasjon som hvilke vilkår som eventuelt gjelder. Hovedutvalget valgte å behandle disse spørsmålene hver for seg, se NOU 2009: 21 kapittel 7 og 13. For å unngå en dobbeltbehandling av emnet, behandler Adopsjonslovutvalget både adgangen til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon og vilkårene for slik adopsjon her i dette kapitlet.

### 16.2 Gjeldende rett

#### 16.2.1 Adopsjonsloven

Hovedregelen er at søkere skal benytte seg av en adopsjonsorganisasjon ved adopsjon av barn fra utlandet, jf. adl. § 16f. Ordningen med adopsjonsorganisasjoner sikrer at adopsjonen gjennomføres på en fullt ut forsvarlig måte og i samsvar med bar-

nets grunnleggende interesser (rundskriv Q-1045 s. 32).

Ved innføringen av Haagkonvensjonen ble det besluttet å videreføre internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon (St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 18):

«Representanter fra opprinnelseslandene, men også fra mottakerlandene (blant disse Norge), var opptatt av å begrense adgangen til private adopsjoner mest mulig. Grunnen til dette er hensynet til barnets beste. Det anses for å være best i samsvar med barnets interesser at adopsjonen er formidlet gjennom offentlig godkjente og profesjonelle organer, at dette gir den største grad av sikkerhet for at det ikke foreligger misbruk eller misligheter som kjøp, salg, tyveri eller bortføring av barn med henblikk på adopsjon, og at det er barnets beste som har vært det altoverveiende hensynet i saken. 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.»

Adopsjonsloven § 16f lyder:

«Adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skal skje gjennom organisasjon som i medhold av § 16 d første ledd er gitt tillatelse av departementet til slik virksomhet.

Departementet kan i særlige tilfeller samtykke i at adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skjer utenom godkjent organisasjon.»

Dersom det foreligger «særlige tilfeller», kan altså departementet gi tillatelse til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon, noe som eventuelt vil gå frem av forhåndssamtykket til søkerne. Regelverket skiller ikke mellom adopsjon av ukjent barn og kjent barn, og forhåndssamtykke kan gis både for adopsjon fra land der en norsk adopsjonsorga-

nisasjon har formidlingstillatelse og fra land hvor de ikke har det.

I følge rundskriv Q-1045 s. 32–33 henspiller «særlige tilfeller» på at søkerne 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.»

I tillegg til kravet om en spesiell tilknytning til opprinnelseslandet, kan det bare gis forhåndssamtykke til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon «dersom adopsjonen kan gjennomføres på en betryggende måte» og i samsvar med «internasjonalt anerkjente prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen. Det må blant annet foreligge dokumentasjon på at barnet er frigitt eller kan frigis for adopsjon» jf. rundskriv Q-1045 s. 33.

Etter adl. § 18 annet ledd skal myndighetene ved avgjørelsen av adopsjon av mindreårige 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 vil medføre «betydelig ulempe» for barnet om adopsjonen ikke blir gjeldende der (om forhistorien til bestemmelsen, se nærmere Hognestad og Steenberg (2000) s. 314). Dette er ikke et innholdsmessig vilkår for adopsjon utenom organisasjon, men det er et moment som vil få innvirkning på vurderingen av om adopsjonen antas å bli til «barnets beste» etter adl. § 2.

I brev datert 3. juni 2009 besluttet departementet at fra 1. januar 2010 skal Bufetat region øst være førsteinstans i saker om internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon, og Bufdir klageinstans.

I Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 35 gir departementet visse merknader til hvordan adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon skal foregå, se nærmere kapittel 18.2.2.

### 16.2.2 Forvaltningspraksis

Adopsjonsmyndighetene fører en restriktiv praksis i disse sakene. I 2013 behandlet Bufdir fire klagesaker, og Bufdir stadfestet regionkontorets vedtak i tre av tilfellene. En av sakene omhandlet adopsjon av et ukjent barn i et land som ingen av adopsjonsorganisasjonene hadde samarbeid med.

De tre andre gjaldt søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av konkret barn. Ved adopsjon av konkret barn, vurderer adopsjonsmyndighetene om subsidiaritetsprinsippet etter Haagkonvensjonen artikkel 4 nr. 1 bokstav b) er oppfylt. Ofte vil barnet bo sammen med familiemedlemmer i hjemlandet og vil fortsette med det dersom adopsjonen ikke gjennomføres. Det er da normalt ikke til det beste for barnet å bli utsatt for et så drastisk tiltak som adopsjon. Et sitat fra ett av vedtakene fra 2013 illustrerer tematikken: «Etter vår vurdering er det ikke opplyst forhold ved [barnets] omsorgs- og livssituasjon som tilsier at det vil være best for henne å bryte med de menneskene og det miljø hun er knyttet til, for å danne ny familie i Norge ved adopsjon.» Adopsjonssøkerne kan i slike tilfeller opprettholde forholdet til barnet, og de kan hjelpe barnet på andre måter enn ved å flytte det til Norge, f.eks. ved å betale for hennes skolegang.

Saken som ble omgjort av Bufdir i klageomgangen gjaldt adopsjon av et konkret barn. Søknaden gjaldt adopsjon av søsteren til søkerens adoptivbarn. Forespørselen om adopsjon kom i stand på initiativ fra en samarbeidsorganisasjon til en av de norske adopsjonsorganisasjonene i opprinnelseslandet. I utgangspunktet lå forholdene godt til rette for adopsjon. Det sentrale spørsmålet i saken var søkerens alder som lå henholdsvis 6 og 8 år over retningslinjenes anbefalte aldersgrense. Bufdir la vekt på at søkerne fremstod som «et søkerpar og en familie med ressurser ut over det vanlige i forhold til barn». I tillegg vektla Bufdir at en adopsjon ville innebære at de biologiske søsknene fikk vokse opp sammen og fant dermed at det med «tilstrekkelig stor sannsynlighetsovervekt» kunne antas at adopsjonen ville være til barnets beste. Bufdir fant grunn til å gjøre unntak fra alderskravet og omgjorde dermed avslaget.

Nedenfor følger en tabell over adopsjon utenom organisasjoner i årene 2006–2013. Bufdirs statistikk skiller ikke mellom adopsjon av kjent og ukjent barn. Tabellen viser derfor kun det samlede antall saker om forhåndssamtykke til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon.

Som det fremgår av tabellen er antallet saker som gjelder adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon lavt, og svært få søkere får forhåndssamtykke. Som ved annen internasjonal adopsjon har det også her funnet sted en reduksjon de siste årene, men her er tallene så lave at det knytter seg usikkerhet til om reduksjonen skyldes ytre faktorer, eller om årsaken er naturlige svingninger.

Tabell 16.1 Søknader om forhåndssamtykke til adopsjon utenom organisasjon, førsteinstans før klagebehandling

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mottatte søknader	31	27	21		17	12	6	16
Innvilgelser	5	13	3		0	2	0	2
Avslag	13	13	10		7	9	6	10

Kilde: Bufdir (mangler tall fra 2009).

### 16.3 Internasjonale forpliktelser

Haagkonvensjonen artikkel 2 nr. 1 forutsetter at konvensjonen kommer til anvendelse ved alle internasjonale adopsjoner:

«Konvensjonen skal få anvendelse når et barn med bosted i en av de kontraherende stater ('opprinnelsesstaten') 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 med bosted i mottakerstaten eller når formålet er slik adopsjon i mottaker- eller opprinnelsesstaten.»

Selv om Haagkonvensjonen ikke inneholder et eksplisitt forbud mot adopsjon utenom organisasjon eller sentralmyndighet, vanskeliggjør konvensjonens system og bestemmelser slik adopsjon. Artikkel 29 er illustrerende. Bestemmelsen slår fast at det ikke skal være kontakt mellom adopsjonssøkerne og barnets foreldre, eventuelt andre personer som har omsorgen for barnet, før kravene i artikkel 4 bokstav a)–c) og artikkel 5 bokstav a) er oppfylt. Unntaket er dersom adopsjonen finner sted innenfor familie, eller dersom kontakten er i samsvar med vilkårene fastsatt av kompetent myndighet i opprinnelsesstaten. Målet med forbudet mot kontakt er 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. Slik oppnår en størst mulig 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 to Good Practice 2008 skiller mellom «private adoptions» og «independent adoptions». «Private adoptions» bygger på at adopsjonssøker og barnets opprinnelige foreldre tar kontakt med hverandre og får i stand adopsjonen. «Independent adoptions» betegner de situasjoner hvor myndighetene i adopsjonssøkernes hjemland godkjenner søkerne, og hvor søkerne deretter reiser

til et opprinnelsesland på egenhånd og gjennomfører en adopsjon uten hjelp fra sentralmyndighetene eller en adopsjonsorganisasjon der (Guide 2008 s. 16). Guide 2008 anbefaler forbud mot private og tilfeldige adopsjoner:

«626. It has been stated in this Guide that purely private intercountry adoptions (adoptions arranged between the adoptive parents and the biological parents) are not consistent with the Convention (Chapter 8.6.6). Similarly, independent adoptions (where prospective adoptive parents are approved by their Central Authority or accredited body and then travel to a country of origin to find a child) which are not regulated or supervised by Central Authorities in the two countries concerned, are not consistent with the procedures of the Convention. 627. Contracting States should take steps to eliminate these forms of adoption which undermine the safeguards established by the Convention.»

Selv om ordlyden i Haagkonvensjonen altså ikke nedlegger et forbud mot private adopsjoner eller adopsjoner uavhengig av adopsjonsorganisasjoner, slår Guide 2008 fast at slike adopsjoner ikke er i samsvar med fremgangsmåten 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 fremhever at Haagkonvensjonens overordnede prinsipp er barnets beste og at et permanent hjem i utlandet vil være å foretrekke fremfor en midlertidig plassering i hjemlandet (avsnitt 516 og 517). Guide 2008 forutsetter at enhver sak avgjøres konkret, herunder skal både barnets beste og subsidiaritetsprinsippet anvendes. 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).

## 16.4 Andre nordiske lands rett

### 16.4.1 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 fremmedadopsjon» i Danmark og «enskild» adopsjon i Sverige. Finsk adopsjonslov krever på sin side at adopsjonssøkerne alltid må ha et forutgående forhold til barnet for å adoptere utenom adopsjonsorganisasjon.

### 16.4.2 Dansk rett

I Danmark er det som i Norge krav om at adopsjonsformidlingen skal skje gjennom en godkjent adopsjonsorganisasjon. Unntak fra regelen reguleres i forskrift om adopsjon (BEK nr. 807 21. juni 2013). I tillegg er reglene omtalt i *Vejledning om frigivelse af børn til national adoption* og *Vejledning om adoption*. Regelverket skiller mellom familieadopsjoner og private fremmedadopsjoner. En privat fremmedadopsjon er adopsjon av ukjent barn fra utlandet uten bistand fra en av adopsjonsorganisasjonene i Danmark. Søkeren vil i slike saker selv etablere kontakt med barnet eller det gjøres gjennom en adopsjonsorganisasjon fra utlandet, jf. *Vejledning om frigivelse af børn til national adoption* kapittel 2.1. Om privat fremmedadopsjon sier forskriften om adopsjon § 54 første til tredje ledd:

«Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, kan tillade, at en ansøger ikke er tilmeldt en formidlende organisation, hvis ansøgeren har et særligt forhåndskendskab til barnet eller barnets pårørende, eller hvis der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder.

*Stk. 2.* En ansøger, der er omfattet af stk. 1, skal godtgøre, at

1) ansøgerens forbindelse med barnet eller dets pårørende er skabt på lovlig måde efter både reglerne her i landet og i barnets hjemland,

2) forbindelsen ikke er skabt med henblik på adoption,

3) adoption må antages at kunne gennemføres lovligt og etisk forsvarligt, og at

4) en af de formidlende organisationer ikke samarbejder eller fører drøftelser om samarbejde med den udenlandske adoptionsformidlende myndighed eller organisation.

*Stk. 3.* Ansøgeren skal fremskaffe en erklæring fra den udenlandske adoptionsformidlende myndighed eller organisation om, at formidleren sender de oplysninger, som de danske adoptionsmyndigheder anmoder om, direkte til de pågældende myndigheder.»

Søkeren må altså ha særlig forhåndskunnskap om barnet eller dets pårørende, eller det må foreligge annen særlig grunn for at slik adopsjon skal kunne bli aktuelt. Ved privat fremmedadopsjon skal adopsjonssøkerne godkjennes av danske myndigheter og må mellom annet delta på adopsjonsforberedende kurs. Adopsjonsmyndighetene vil normalt involveres i slike saker på samme måte som adopsjonsorganisasjonen deltar ved vanlige utenlandsøknader.

Familiestyrelsen påpeker i *Vejledning om adopsjon* at det sjeldent skal gis tillatelse til privat fremmedadopsjon. Veilederen begrunner det med «at disse adoptioner 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.

Dersom adopsjonssøkerne er i nær familie med barnet som søkes adoptert, kreves det ikke samme godkjenning av søkerne. Familieadopsjon er i følge forskriften § 1 nr. 2 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 antional adoption* kapittel 2:

«Herudover kan der gennemføres familieadoption, hvis der – i stedet for en egentlig familiemæssig tilknytning mellem ansøgeren og barnet – er en anden kvalificeret tilknytning mellem ansøgeren og barnet eller mellem ansøgeren og barnets forældre (slægtsliggende forhold).

En ansøgning om adoption af eksempelvis et plejebarn (med eller uden samtykke) kan gennemføres som en familieadoption, hvis barnet har været opfostret hos plejefamilien i mindst 3 år (plejebarnsadoption).

Ved familieadoption kræver adoptionen ikke godkendelse som adoptant (adoptionslovens § 4 a, stk. 2).»



Etter forskriften § 1 nr. 5 regnes en adopsjon som internasjonal når barnet har bopel i et annet land, eller har kommet til Danmark med henblikk på adopsjon. Internasjonal familieadopsjon kan dermed sies å være en kombinasjon av familieadopsjon og internasjonal adopsjon. Utgangspunktet er at internasjonale familieadopsjoner må oppfylle samme vilkår som nasjonale familieadopsjoner, i tillegg til Haagkonvensjonens prinsipper (*Vejledning om adoption* kapittel 5).

#### 16.4.3 Svensk rett

Også svensk lov om internasjonal adopsjonsformidling § 4 åpner for adopsjon utenom organisasjon dersom det gjelder et barn søkeren er i slekt med eller det foreligger «särskilda skäl»:

«Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet skall anlita en sammanslutning som avses i 3 §. Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) skall i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart. *Lag (2004:769)*.»

På MIAs hjemmesider kalles denne typen adopsjoner for «enskild adoption». Det siteres herfra (<http://www.mia.eu>):

«I undantagsfall kan man adoptera utan förmedling av en adoptionsorganisation. För detta krävs särskilda skäl. I sådana fall ska MIA, innan barnet lämnar ursprungslandet, pröva om förfarandet är godtagbart, d.v.s. om det finns särskilda skäl och om förmedlingssättet är tillförlitligt. Innan MIA gör en sådan prövning ska socialnämnden ha beslutat om medgivande.

Ett vanligt särskilt skäl är att adoptionen gäller ett släktingbarn. Det kan också vara att sökandena har anknytning till landet exempelvis genom att ha sitt ursprung där eller ha varit bosatta där. Om MIA anser att förfarandet är godtagbart får de sökande genomföra adoptionen, i enlighet med de regler som gäller i barnets ursprungsland, utan förmedling av en svensk adoptionsorganisation. Ett beslut om avslag kan överklagas till förvaltningsrätten.»

Den svenske utredningen SOU 2009: 61 *Moderne adoptionsregler* har foreslått å utelukke

muligheten for internasjonal adopsjon utenom organisasjon av ukjent barn. Utredningen foreslår 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.).

#### 16.4.4 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:

«Om adoptionssökanden är bosatt i Finland och vill adoptera ett barn som är bosatt i en främmande stat, och adoptionen inte kan ske genom ett adoptionstjänstorgans förmedling, kan adoptionstillstånd beviljas, om de förutsättningar för adoption som anges i 3 och 6–9 § samt i 13 § 1, 2 och 4 mom. uppfylls och sökanden har fått adoptionsrådgivning.

Tillstånd enligt 1 mom. kan beviljas endast till adoption av ett barn som

1) är nära släkting till sökanden eller sökandens make eller tidigare nära släkting till sökandens adoptivbarn, eller

2) har kommit till sökanden i annat syfte än adoptionssyfte och varaktigt har vårdats och uppfostrats av sökanden.»

Den finske adopsjonsloven åpner dermed ikke for adopsjon av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon. Innvilgelsen av adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon må gjelde et bestemt barn som er oppgitt i søknaden og spesifisert i avgjørelsen. Lovens forarbeider understreker at 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 (RP 47/2011 rd s. 66).

Dersom forholdet faller inn under første alternativ, forholdet mellom barnet og søkerne bygger på slektskap, kan adopsjonsmyndighetene kreve at søker dokumenterer slektskapet med DNA-analyse. Dersom forholdet faller inn under annet alternativ – forholdet mellom barnet og søkerne

bygger på et etablert oppfostringsforhold – skal forholdet særlig utredes med tanke på om det har oppstått i adopsjonshensikt (RP 47/2011 rd s. 66):

«Som eksempel kan næmnas en situation där en finsk medborgare som varit bosatt utomlands har tagit en där bosatt avliden väns föräldralösa barn i sin vård, till en början tillfälligt. Vårdförhållandet har med tiden stabiliserats till ett fosterföräldraskap och personen önskar senare omvandla det till adoptivföräldraskap.

Om man däremot på basis av omständigheterna kan sluta sig till att syftet med att ta barnet i sin vård redan från början varit att adoptera barnet, kan tillstånd till adoption inte beviljas med stöd av denna paragraf. Det kan t.ex. ses som ett tecken på adoptionssyfte att sökanden själv aktivt på ett lokalt barnhem sökt ett barn som han eller hon kunde ta i sin vård. I vilket syfte barnet har kommit till sökanden måste i sista hand utredas och bedömas från fall till fall. Sökanden måste kunna lägga fram en tillförlitlig utredning om att han eller hon har tagit barnet i sin vård i annat syfte än adoptionssyfte.»

Dersom adopsjonssøker har etablert forholdet til barnet i den hensikt at forholdet skal resultere i en adopsjon, får ikke søker tillatelse til å adoptere barnet.

## **16.5 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag**

### **16.5.1 Innledning**

Regelverket skiller ikke mellom adopsjon av ukjent barn og kjent barn, og forhåndssamtykke kan gis både for adopsjon fra land der norsk adopsjonsorganisasjon har formidlingstillatelse og fra land hvor de ikke har det. Adopsjon av kjent barn omtales ofte som internasjonal familieadopsjon. Betegnelsen kan imidlertid være misvisende fordi denne adopsjonstypen også omfatter søknad om adopsjon av barn som adopsjonssøker kjenner, men hvor forholdet ikke er basert på slektskap. Eksempel på slik adopsjon er adopsjon av et barn som søkerne er kommet i kontakt med i forbindelse med arbeid i utlandet. Adopsjonslovutvalget har valgt å bruke betegnelsen «kjent barn» på barn som søkerne har forutgående tilknytning til. Søknaden om forhåndssamtykke vil da gjelde det konkrete barnet. Slik sett kunne det vært bedre å benytte betegnelsen «konkret barn», men utvalget ønsker å trekke et skille mellom barn som

søkerne har tilknytning til før adopsjonssøknad, og barn som søkerne ikke kjenner («ukjente barn»). Når utvalget bruker betegnelsen «ukjent barn» her, viser det altså til søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet som søkerne på forhånd ikke vet noe om.

Som påpekt innledningsvis i dette kapitlet, er spørsmålet om adopsjon utenom adopsjon dels et spørsmål om det skal være adgang til slik adopsjon og dels et spørsmål om hvilke vilkår som eventuelt skal gjelde. I fremstillingen her tar Adopsjonslovutvalget først stilling til om adgangen til adopsjon utenom organisasjon skal videreføres.

### **16.5.2 Adopsjon av ukjent barn**

#### *16.5.2.1 Adgang til adopsjon av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon*

Hove-utvalget foreslo at adgangen til internasjonal adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon ikke ble videreført (NOU 2009: 21 s. 166):

«Det vil i regelen være vanskelig kartlegge samt fastslå om en konkret adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon kan gjennomføres fullt ut i tråd med konvensjonen. Ofte vil sakene ligge i et grenseland i forhold til konvensjonskravene eller de vil være klart i strid med konvensjonen. Adgangen til adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon er etter gjeldende norsk rett snever samtidig som adopsjonsmyndighetene har store utfordringer knyttet til å få opplyst saken tilstrekkelig til at vedtak kan fattes. Mye ressurser bindes opp hos adopsjonsmyndighetene til å veilede samt behandle et fåtall saker. Vanskene med å opplyst sakene og få tilstrekkelig dokumentasjon for og sikkerhet for at adopsjonen kan gjennomføres i tråd med konvensjonen taler for at adgangen til internasjonal adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon ikke bør videreføres.»

Som begrunnelse viste også Hove-utvalget til Guide 2008 samt SOU 2009: 61 som foreslår et forbud mot såkalt «enskild adoption» i svensk rett (se s. 209–211).

Særlig Bufetat region øst og Bufdir kommenterte Hove-utvalgets forslag i sine høringsuttalelser. Bufetat region øst viste til at det er svært få søknader om adopsjon utenom organisasjon som innvilges, samtidig som at den nåværende åpningen i regelverket skaper forventinger som

stort sett ikke innfris. I tillegg binder sakstypen opp en hel del ressurser (høringsuttalelsen til Bufetat region øst datert 28. april 2010 s. 8):

«Søknadene inneholder ofte opplysninger om landets krav til søkerne som ikke samsvarer med opplysninger gitt av formidlingsorganisasjonene. Undersøkelse og verifisering kan ta lang tid. Arbeidet med søknadene oppleves ineffektivt når godkjent norsk formidlingsorganisasjon arbeider i landet og har et velfungerende samarbeid med rette myndigheter og andre involverte. Arbeidet kan vanskelig effektiviseres på annen måte enn å kreve at søkerne benytter godkjent organisasjon. Typisk opplyses det i søknaden at søkerens eget nettverk vil kunne være mellomledd. I slike tilfeller har etaten ingen sikkerhet for hvordan det tas kontakt med mor og barn.»

Buudir var på sin side enig i at adgangen til adopsjon av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon burde begrenses, men var kritisk til et totalforbud (høringsuttalelsen til Buudir datert 25. mai 2010 s 21).

«Etter vår vurdering vil et totalforbud mot adopsjon utenom organisasjon kunne lede til at søkere i stedet søker om adopsjon av et konkret barn, for eksempel et barn i familien. For sterk begrensning i adgangen til å adoptere utenom organisasjon vil også kunne føre til flere søknader om etterfølgende anerkjennelse av adopsjon gjennomført i utlandet. Norske myndigheter har i slike tilfeller ikke vært involvert i adopsjonsprosessen, hvor det ofte er vanskelig både å finne ut om det foreligger en gitt og gyldig adopsjon og å få saken inn i rett spor».

Selv om Hove-utvalgets utredning og utredningen i SOU 2009: 21 inneholder en rekke gode argumenter for et forbud mot adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon, foreslår Adopsjonslovutvalget en videreføring av en unntaksmulighet med noen innsnevring. Begrunnelsen er i første rekke risiko for en økning av søknader om etterfølgende anerkjennelse av adopsjon gjennomført i utlandet uten forutgående forhåndssamtykke og risiko for økning i adopsjon av kjent barn utenom organisasjon. Både adopsjon av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon, adopsjon av kjent barn og etterfølgende anerkjennelse av adopsjon gjennomført i utlandet er adopsjoner som er ressurskrevende for norske adopsjonsmyndigheter,

og det vil ofte være tvil om norsk og internasjonalt regelverk er fulgt. Det vil imidlertid være lite hensiktsmessig å forby adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon for så å få en økning i antall søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn, eller søknad om etterfølgende anerkjennelse av allerede gjennomført adopsjon i utlandet. Særlig gjelder dette dersom økningen forekommer i søknader om etterfølgende anerkjennelse av adopsjon gjennomført i utlandet uten forhåndssamtykke. Adopsjonslovutvalget mener at slike adopsjoner i størst mulig grad må begrenses fordi de ofte vil være et resultat at et forsøk på å omgå norsk og internasjonalt regelverk. Selv om adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon også øker risikoen for at adopsjonen ikke blir gjennomført på forsvarlig vis, er kontrollmulighetene bedre når norske myndigheter får innflytelse på og innblikk i de konkrete sakene før adopsjonen gjennomføres ved at adopsjonssøkerne søker om forhåndssamtykke. Omgåelse av regelverket er ytterligere drøftet i kapittel 27 om straff.

Dagens regelverk utelukker ikke adopsjon utenom organisasjon fra opprinnelsesland hvor norske organisasjoner har formidlingstillatelse, og Adopsjonslovutvalget foreslår en innsnevring. Etter forslaget må adopsjonssøkerne gå gjennom adopsjonsorganisasjon dersom en norsk organisasjon opererer i det landet de ønsker å adoptere et barn fra. Utvalget ser ingen gode grunner til at søkere skal ha mulighet til å adoptere på egenhånd i slike tilfeller.

Adopsjonslovutvalget understreker at lovens klare hovedregel fortsatt skal være at adopsjon fra utlandet skal foregå gjennom adopsjonsorganisasjon. I tillegg til risikoen for at det kan forekomme ulovlige eller uetiske forhold, er arbeidet med disse sakene tid- og ressurskrevende. Adopsjonsmyndighetene må ofte gjøre «nybrottsarbeid» i hver enkelt sak fordi det ikke på forhånd foreligger gode formidlingsprosedyrer i opprinnelsesstaten. Den kvalitetssikringen som ligger i at adopsjonen skjer gjennom adopsjonsorganisasjon mangler. Usikkerheten rundt forholdene i slike saker tilsier at adopsjonsmyndighetene må være særlig årvåkne og grundige ved sin behandling av søknader om forhåndssamtykke utenom adopsjonsorganisasjon.

#### 16.5.2.2 *Vilkår for adopsjon av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon*

Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven gir en uttømmende liste over vilkår som må være til stede for at myndighetene skal kunne gi for-

håndssamtykke i saker om adopsjon av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon. Utvalget har sett hen til rundskriv Q-1045 s. 32–33 ved utarbeidelsen av vilkårene.

Vilkårene for forhåndssamtykke skal i alle tilfeller være oppfylt. Vilkårene skal gjelde uavhengig av om søknaden gjelder adopsjon av ukjent barn via eller utenom adopsjonsorganisasjon. Som nevnt tidligere, er departementet i ferd med å utarbeide forskrift om vilkår for søkere av forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn, jf. adl. § 16e fjerde ledd. Adopsjonslovutvalget går dermed ikke nærmere inn på kravene her.

I tillegg til at de ordinære vilkårene for forhåndssamtykke må være oppfylt ved adopsjon av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon, foreslår Adopsjonslovutvalget at forhåndssamtykke bare kan gis dersom adopsjonssøkerne skal adoptere fra et opprinnelsesland hvor ingen norske adopsjonsorganisasjoner har formidlingssamarbeid. Videre må minst én av søkerne ha en spesiell tilknytning til vedkommende opprinnelsesland, f.eks. gjennom statsborgerskap, oppvekst eller midlertidig bosetning. Endelig må adopsjonen kunne gjennomføres på en forsvarlig måte. I dette ligger det bl.a. at adopsjonsmyndighetene må være sikre på at adopsjonen vil skje i samsvar med internasjonale prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen. Dersom opprinnelseslandet f.eks. kun tillater kafala, og ikke adopsjon, kan det etter utvalgets syn ikke gjennomføres adopsjon på en betryggende måte. Adopsjonsmyndighetene kan da ikke gi forhåndssamtykke.

### **16.5.3 Adopsjon av kjent barn (internasjonal familieadopsjon)**

#### *16.5.3.1 Adgang til adopsjon av kjent barn utenom adopsjonsorganisasjon*

Hove-utvalget la til grunn at adgangen til internasjonal adopsjon av kjent barn ble videreført. Adopsjonslovutvalget foreslår at det fortsatt skal være en snever adgang til å adoptere et barn som søkerne har tilknytning til og som bor i utlandet. Det er vanskelig å komme utenom at det i noen spesielle tilfeller vil være det beste alternativet for barnet å bli adoptert av familie som er bosatt i Norge. For eksempel kan det tenkes at barnets foreldre er døde, og at barnets nærmeste familie bor i Norge.

Hove-utvalget hadde ikke klare innvendinger mot vilkårene for adopsjon av kjent barn slik de er formulert i departementets rundskriv, men fore-

slo at de strenge vilkårene ble stående og nedfelt i lov (NOU 2009: 21 s.111). Hove-utvalget påpekte at adopsjon ikke skal brukes som virkemiddel for familiegjengforening eller for å sikre storfamilien i hjemlandet økonomisk (NOU 2009: 21 s. 111).

Hove-utvalget mente imidlertid at søkerne ikke bør utredes og godkjennes på linje med det som er kravet ved forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon av ukjent barn. Hove-utvalget sammenlignet internasjonale adopsjoner av barn søkerne har tilknytning til med nasjonale adopsjoner hvor søkerne kjenner barnet fra før. De påpekte imidlertid at det vil være behov for å utrede barnets forhold samt relasjonen mellom søker og barnet (NOU 2009: 21 s. 111).

Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven gir en uttømmende liste over vilkår som må være til stede for at forhåndssamtykke skal kunne gis i disse sakene. Utvalget har sett hen til rundskriv Q-1045 s. 32–33 ved utarbeidelsen av vilkårene. Noen av vilkårene er likelydende med forslaget om vilkår til forhåndssamtykke av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon. Dette gjelder kravet om at minst én av søkerne må ha en spesiell tilknytning til vedkommende opprinnelsesland, f.eks. gjennom statsborgerskap, oppvekst eller midlertidig bosetning. Det gjelder også kravet om at adopsjonsmyndighetene må være av den oppfatning at adopsjonen kan gjennomføres på en forsvarlig måte. I dette ligger det bl.a. 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. Dersom opprinnelseslandet f.eks. kun tillater kafala, og ikke adopsjon, kan det etter utvalgets syn ikke gjennomføres adopsjon på en betryggende måte. Adopsjonsmyndighetene kan da ikke gi forhåndssamtykke. Selv om flere av vilkårene for internasjonal adopsjon av ukjent barn og kjent barn utenom adopsjonsorganisasjon er de samme, er det noen sentrale forskjeller som nødvendigvis gjør to bestemmelser.

Som det fremgår av adl. § 16e fjerde ledd, skal departementet gi forskrift om regler for vilkår for å gi forhåndssamtykke. Adopsjonslovutvalget legger derfor til grunn at departementet vil behandle vilkår for adopsjon av kjent barn utenom adopsjonsorganisasjon i forskriften. Utvalget påpeker i den forbindelse at i saker hvor søkerne har en tilknytning til barnet, gjør andre hensyn seg gjeldende enn ved adopsjon av ukjent barn. Det kan være helt særegne forhold i saken som gjør det til barnets beste å bli adoptert av søkerne i Norge,

og fordi barnet er kjent for både adopsjonsmyndighetene og søkerne, er det ikke nødvendig å stille like strenge krav til søkerne. Adopsjonslovutvalget er dermed enig med Hove-utvalget på dette punkt, og viser til likhetene mellom internasjonal og nasjonal adopsjoner av kjent barn. Vilkår for forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn bør derfor reguleres hver for seg i forskriften.

I tillegg til at kravene til forhåndssamtykke i adopsjonsforskriften må være oppfylt, er det etter Adopsjonslovutvalgets syn også andre krav som må være oppfylt ved søknad om internasjonal adopsjon av kjent barn. Disse retter seg ikke mot søkerne, men tar opp øvrige forhold i saken.

Adgangen til adopsjon av kjent barn er begrunnet i at forutgående tilknytning, enten via slektsbånd eller en annen sterk relasjon, kan gjøre at adopsjon er den beste løsningen for barnet. Det kan f.eks. være det beste for barnet å bli adoptert av tante og onkel i Norge, fremfor å bli adoptert av ukjente personer i opprinnelseslandet. Dersom det foreligger nære slektsbånd mellom søker og barnet, kjenner formodentlig søkerne barnets foreldre. At adopsjonssøkerne kjenner til barnets familie, kan være verdifullt for barnet, særlig dersom foreldrene er døde. At søkerne kjenner barnets bakgrunn, kultur og språk vil tale for forhåndssamtykke til adopsjon. Et annet eksempel på en nær tilknytning som vil falle inn under bestemmelsen, kan dermed være forutgående nært vennskap mellom barnets foreldre og adopsjonssøkerne.

Men når adgangen til adopsjon av kjent barn lovfestes, er det også noen særlige forhold som Adopsjonslovutvalget ikke ønsker å åpne for. Adopsjonsloven skal f.eks. ikke åpne for adopsjonssøknader på bakgrunn av at adopsjonssøkerne er blitt kjent med barnet eller dets familie i den hensikt å adoptere barnet. Guide 2008 advarer sterkt mot slike adopsjoner, og utvalget foreslår at lovbestemmelsen ikke tillater slike forhold. Utvalget foreslår at det må foreligge en nær personlig tilknytning mellom søker og barnet eller dets familie, og at denne var etablert *før* adopsjonsspørsmålet ble aktuelt.

I tillegg foreslår Adopsjonslovutvalget å lovfeste subsidiaritetsprinsippet. Prinsippet gjelder ved all internasjonal adopsjon og innebærer at opprinnelsesstaten må ha undersøkt mulighetene for å anbringe barnet i opprinnelsesstaten, men vurdert at barnet er best tjent med en internasjonal adopsjon, jf. Haagkonvensjonen artikkel 4 nr. 1 bokstav b). Ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av et kjent barn i utlandet, blir barnet gjerne tatt hånd om av familiemedlemmer i hjem-

landet. Det er derfor viktig at norske myndigheter sikrer at subsidiaritetsprinsippet er oppfylt før de gir forhåndssamtykke til adopsjon. Norske myndigheter må anvende subsidiaritetsprinsippet i tråd med Haagkonvensjonens regulering av disse sakene. Momentene som Guide 2008 trekker frem i avsnitt 515 til 518 og som er gjennomgått ovenfor i avsnittet om internasjonale forpliktelser, bør være avgjørende ved vurderingen. For eksempel må adopsjonsmyndighetene vurdere om barnet blir ivaretatt av familiemedlemmer eller sin storfamilie i hjemlandet. Subsidiaritetsprinsippet bygger på at det normalt vil det være til barnets beste å bli hos sine familiemedlemmer i hjemlandet, dersom barnet har en trygg tilknytning der. I tillegg vil barnet kjenne forholdene, kulturen og språket i hjemlandet. Det er ikke relevant at levestandarden til barnet vil bli bedre i Norge. Utvalget mener at lovfestingen av subsidiaritetsprinsippet er en videreføring av gjeldende praksis.

*Ingen aldersramme ved adopsjon av barn søkeren har tilknytning til*

Dersom vilkårene for forhåndssamtykke er oppfylt, mener Adopsjonslovutvalget at adopsjonsmyndighetene skal kunne gi forhåndssamtykke til adopsjon av det konkrete barnet som søkerne ønsker å adoptere. Forhåndssamtykke vil da være av en noe annen karakter enn forhåndssamtykke av ukjent barn. Det ligger ikke noen aldersbegrensning på 5 år for disse adopsjonene, og forhåndssamtykket kan knyttes direkte opp mot det konkrete barnet søkerne skal adoptere i utlandet.

#### 16.5.4 Plassering av bestemmelsene

Med hensyn til denne adopsjonstypen mente Hove-utvalget at adopsjonsloven burde skille klart mellom bestemmelser om vilkår for adopsjon og bestemmelser om adopsjonsformidling. Det ble vist til at adl. § 16f første setning oppstiller hovedregelen om at «adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skal skje gjennom organisasjon», mens adl. § 16f andre punktum slår fast at det må foreligge «særlige tilfeller» for at adopsjonsmyndighetene skal kunne gjøre unntak fra hovedregelen. Hove-utvalget konkluderte med at vilkår for internasjonal adopsjon av kjent barn må reguleres i andre bestemmelser enn de som gjelder adopsjonsformidling.

I høringsrunden kom Bufdir med innspill på Hove-utvalgets forslag angående internasjonal adopsjon av kjent barn. Bufdir mente at siden

Haagkonvensjonen også regulerer slike adopsjoner, hører denne typen adopsjoner hjemme i regelverket for adopsjonsformidling (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 21).

Det er et spørsmål som kan løses på flere måter. Adopsjonslovutvalget har ut fra den lovstrukturen som forslaget ellers bygger på, kommet til at bestemmelsene som angir vilkår for adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon bør stå i tilknyt-

ning til vilkår for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon. Adopsjonslovutvalget foreslår et eget kapittel i loven som omhandler adopsjon av barn fra utlandet, hvor vilkårene for forhåndssamtykke ved adopsjon gjennom og utenom adopsjonsorganisasjon reguleres i egne bestemmelser. Utvalget foreslår at bestemmelsene om krav til adopsjonsorganisasjoner og adopsjonsformidling, blir regulert i neste kapittel i loven.

*Del VII*  
*Internasjonal adopsjonsformidling*





## Kapittel 17

# Adopsjonsorganisasjoner og formidling av internasjonal adopsjon

### 17.1 Innledende betraktninger

Både i Norge og i flere andre europeiske land har antallet gjennomførte internasjonale adopsjoner falt drastisk de siste fem årene (tabell publisert 26. mars 2014 på Haagkonvensjonens hjemmeside, utarbeidet av Peter Selman ved Newcastle University, tilgjengelig på <http://www.hcch.net/upload/2013selmanstats33.pdf>). I følge tall fra SSB har det i Norge vært en nedgang på over 70 % i årene 2002–2012. I årene 2009–2013 har nedgangen vært slik: 2009: 346, 2010: 343, 2011: 297, 2012: 231 og 2013: 154. Årsaken til reduksjonen er ikke fullstendig kartlagt, men synes i stor grad å kunne knyttes til at land som tidligere har frigitt mange barn til internasjonal adopsjon, de senere år har maktet å bygge opp det hjemlige tiltaksapparatet i så stor grad at de kan ta hånd om barna nasjonalt. En slik utvikling er helt i tråd med subsidiaritetsprinsippet i Haagkonvensjonen artikkel 4 og konvensjonens fortale. I tillegg kan det synes som at det har skjedd en endring i flere opprinnelseslands syn på adopsjon, noe som kan ha resultert i et sterkere ønske fra myndighetenes side, og gjerne et krav fra befolkningens side, om at landet selv skal ta vare på barn som er født der.

Den internasjonale målsettingen er at flere barn skal kunne tas hånd om i sine hjemland og det er derfor positivt at flere opprinnelsesland i større grad kan ta vare på barna som er født der. Samtidig er det mange barn i andre land som trenger en familie og stabile oppvekstforhold, og hvor barnets hjemland ikke er i stand til å gi dem en tilfredsstillende oppvekst. Noen av disse landene er det ikke mulig å samarbeide med om internasjonal adopsjon fordi statsapparatet og tiltaksapparatet er for lite utbygd til å sikre at menneskehandel ikke forekommer. Utfordringen er å få i gang samarbeid med de landene hvor stats- og tiltaksapparatet er tilstrekkelig utbygd til at internasjonal adopsjonsformidling kan foregå i tråd med Haagkonvensjonen, men hvor landet selv ikke har res-

surser nok til å ta hånd om alle barn som trenger nye foreldre. Dette er et pågående arbeid som alle adopsjonsorganisasjonene i mottakerland jobber med. Hove-utvalget skrev i sitt kapittel 14 i NOU 2009: 21 at Bufdir og de norske adopsjonsorganisasjonene må bevilges mer penger til å opprette nye samarbeidsavtaler med nye land. Siden Hove-utvalget ga sin utredning, har de internasjonale adopsjonstallene fortsatt å synke svært raskt og adopsjonsorganisasjonene melder om vanskelige økonomiske forhold. Organisasjonene er naturligvis avhengig av gjennomførte adopsjoner for videre drift. Adopsjonslovutvalget er klar over den vanskelige situasjonen, og er enig i det Hove-utvalget skrev i sin utredning. Synspunktene gjelder sterkere nå når adopsjonstallene er blitt enda lavere enn i 2009. Familie- og kulturkomiteen adresserte spørsmålet i sine kommentarer til Prop. 171 L (2012–2013), se Innst. 143 L (2013–2014) s. 9. Komiteen fremhevet at det er «viktig å bistå frivillige organisasjoner som arbeider for å få på plass nødvendig lovverk og systemer for å få på plass avtaler med flere land». Komiteen tok også til orde for å vurdere om utenriksstasjonene kan spille en mer aktiv rolle.

Adopsjonslovutvalget har valgt ikke å gå inn i problemstillingen i et eget kapittel fordi den i begrenset grad lar seg løse gjennom lovgivning, se NOU 2009: 21 s. 174 flg. for en gjennomgang av tiltak. Adopsjonslovutvalget peker imidlertid på at flere av forslagene som lanseres vil bidra til at adopsjonsorganisasjonene får færre oppgaver. I forlengelsen av dette kan adopsjonsorganisasjonene i større grad spisse sin virksomhet inn mot kjerneoppgaven, nemlig å formidle barn til adopsjon. Forslagene er etter Adopsjonslovutvalgets skjønn et lite steg i riktig retning.

I denne sammenheng ønsker Adopsjonslovutvalget å peke på et moment som ofte uteblir i diskusjonen rundt utvikling av nye samarbeidsland for adopsjonsorganisasjonene. Nedgangen av internasjonale adopsjoner gjelder som nevnt de

aller fleste europeiske mottakerland og dermed øker presset på alle adopsjonsorganisasjonene. Dette kan igjen føre til at altfor mange adopsjonsorganisasjoner opererer i samme land, gjerne i land hvor tiltaksapparatet ikke er robust og ressurssterkt nok til å ivareta og kontrollere en stor etterspørsel etter barn frigitt til adopsjon. Det oppstår dermed et betydelig press på de lokale institusjonene som formidler barn, noe som øker risikoen for menneskehandel og andre krenkelser av barns rettigheter. Risikoen for menneskerettighetsbrudd mot barn danner et bakteppe ved all adopsjonsformidling og regulering av denne. En særlig utfordring er at aktørene i ulik grad følger de internasjonale spillereglene som er satt opp. Økt press i opprinnelsesland vil dermed øke risikoen for menneskerettighetsbrudd. Et eksempel er Etiopia. Her ble det gjennomført over 4 500 internasjonale adopsjoner i 2009, noe som utgjorde en dobling fra 2006 (Artikkel publisert 14. desember 2012 på [www.unicef.org](http://www.unicef.org): *In Ethiopia, placing institutions and adoption practices under scrutiny – and reuniting children with their families*). På det 18. uformelle møtet mellom europeiske sentralmyndighetene for internasjonal adopsjon i Dublin 18. – 19. april 2013, ga UNICEF uttrykk for stor bekymring. Når for mange adopsjonsorganisasjoner skal formidle barn fra samme land, skaper det en usunn konkurrerende atmosfære som ikke samsvarer med prinsippet om at barnets beste er det avgjørende hensyn ved adopsjon. I følge artikkelen nevnt foran opererer 45 % av barnevernsinstitusjonene i Etiopia uten godkjenning fra myndighetene. Samtidig er det sannsynlig at rundt 10 000 barn i Etiopia lever på institusjon. Etiopia er ikke enestående, og eksempelet illustrerer at både adopsjonsorganisasjonene og adopsjonsmyndighetene må gjøre mange vanskelige vurderinger før norske adopsjonsmyndigheter gir formidlingstillatelse i et land. På denne bakgrunn er det grunn til å understreke at ved internasjonal adopsjon er siktemålet ikke å skaffe adopsjonssøkere et etterlengtet barn, selv om de både er ressurssterke og kan gi barnet et godt hjem. Det handler om å gi barn – *som ikke kan få det hos sine egne* – en god og trygg oppvekst.

## 17.2 Oversikt over kapittelet

I dette kapittelet behandler Adopsjonslovutvalget internasjonal adopsjon gjennom adopsjonsorganisasjon. Reguleringen av adopsjonsformidling var sparsommelig både i adopsjonsloven av 1917 og i adopsjonsloven av 1986 slik den opprinnelig var

vedtatt. Først ved en lovrevisjon i 1999 fikk adopsjonsloven et eget kapittel om adopsjonsformidling (kapittel 3A). I hovedsak foreslår utvalget endringer som skal gjøre lovgivningen tydeligere med hensyn til ansvarsfordelingen mellom adopsjonsmyndighetene og adopsjonsorganisasjonene. Forslagene tar utgangspunkt i Hove-utvalgets forslag og den responsen som kom til disse under den etterfølgende høringsrunden.

Nasjonal adopsjonsformidling – formidling av barn som er bosatt i Norge – blir utelukkende gjort av norske myndigheter. Utredningen behandler nasjonal adopsjonsformidling ved spedbarnsadopsjon i kapittel 19.2.2 og vilkår for nasjonal spedbarnsadopsjon i kapittel 7.

Innledningsvis kan det være på sin plass med en leserveiledning knyttet til de innarbeidede betegnelse «formidlingstillatelse» og «formidlingsbekreftelse». Dette er betegnelser på to svært ulike avgjørelser. Adopsjonsmyndighetene kan etter søknad gi adopsjonsorganisasjoner en «formidlingstillatelse» til å drive formidling av adopsjon fra konkrete land. En «formidlingsbekreftelse» er derimot en bekreftelse fra en adopsjonsorganisasjon til adopsjonssøkere på at organisasjonen påtar seg å formidle et barn til dem for adopsjon.

## 17.3 Gjeldende rett

### 17.3.1 Begrunnelsen for adopsjonsformidling gjennom organisasjoner

I det forberedende arbeidet med Haagkonvensjonen var ikke statene samstemte om hvorvidt sentralmyndighetene skulle kunne delegere oppgavene sine til individ og private organisasjoner. Erfaringsmessig var det nemlig størst risiko for at det forekom uetiske forhold dersom «mellommenn» tok del i adopsjonsprosessen. Samtidig opererte flere stater allerede med adopsjonsorganisasjoner, og noen insisterte på at spørsmålet om delegering til organisasjoner skulle være opp til statene selv (avsnitt 242). I sin forberedende rapport fra 1990 anbefalte Hans van Loon at internasjonal adopsjon først og fremst burde bli formidlet gjennom organisasjoner som var autoriserte av staten. I avsnitt 177 skriver van Loon (1990):

«Whether Central Authorities would have limited or extended duties and powers, a minimum requirement for the Convention to be effective and to contribute to reducing abuses would be that only agencies licensed by the State where they are established and supervised by the

Central Authority be allowed to act as intermediaries (cf. supra Nos 83 and 138). The Convention might define certain minimum criteria to be met in order for such agencies to be licensed as 'placement' or 'scrutinizing' agencies, in particular concerning their non-profit character. The Central Authorities could provide information on such licensed agencies both at home and abroad and could recommend the use of such agencies.»

Løsningen ble et kompromiss. Sentralmyndighetene kan bare delegere bestemte oppgaver etter Haagkonvensjonen til offentlige myndigheter eller private organ som oppfyller visse minimumskrav i konvensjonen og som er godkjente av staten selv (samme sted avsnitt 243).

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).

Nordmenn har adoptert barn fra utlandet siden Koreakrigen på 1950-tallet. Siden den gang har det skjedd store forandringer både på adopsjonsfeltet og i synet på barn og barns rettigheter. Som vi skal komme tilbake til, ivaretar adopsjonsorganisasjonene i dag omfattende og viktige oppgaver som følger av Norges internasjonale forpliktelser. Samtidig er de medlemsforeninger, i hovedsak bestående av personer som har adoptert/ønsker å adoptere, og som dermed har personlig interesse i feltet. En kan stille spørsmål ved hvorfor staten ikke selv overtok adopsjonsformidlingen etter hvert som en beveget seg bort fra private adopsjoner og fikk mer fokus på å hindre at adopsjon skjedde som en del av bortføring av eller kjøp og salg med barn. Utredningen *Adopsjon og adopsjonsformidling* (NOU 1976: 55) tok opp tematikken, se særlig s. 21–22, 24–27 og 42. Utvalget skrev (s. 24 og s. 42):

«Norske myndigheter har til nå ikke sett det som sin oppgave å medvirke aktivt til å få utenlandske adoptivbarn hit til landet. Derimot har man bistått med å legge forholdene til rette for forsvarlige ordninger i de tilfeller der enkeltpersoner og organisasjoner har søkt om å få ta utenlandske barn hit til landet for adopsjon.

Offentlige instanser kan derfor ikke sies å ha medvirket i egentlig forstand ved adopsjonsformidling av utenlandske barn. [...]

Det er tvilsomt om utenlandskontaktene bør overtas av det offentlige. Selv om dette kan synes ønskelig sett fra vår side, så er faktisk situasjonen den at svært mange land ikke ønsker noen offisielle avtaler, men ønsker at dette håndteres via uoffisielle kontakter. Det er imidlertid viktig at man har kontroll på hvordan dette kontaktnettet etableres og hvordan det for øvrige arbeides.»

At ikke norske styresmakter selv har tatt på seg formidlingsansvaret for internasjonale adopsjoner kan nok også ses i sammenheng med formidlingsorganets rolle i utlandet. Adopsjonsorganisasjonene baserer sin virksomhet på samarbeid med private aktører i opprinnelsesstaten, og de jobber aktivt for at barn som er frigitt til internasjonal adopsjon skal tildeles foreldre i Norge. Opprinnelsesstaten ville kunne oppfatte det som uheldig innblanding dersom andre lands myndigheter aktivt gikk inn i landet med det formål å få tildelt barn som blir tatt hånd om der, på vegne av konkrete adopsjonssøkere fra andre land. At statene samarbeider om adopsjonsfeltet på et mer overordnet plan, er derimot positivt og nødvendig.

Et annet argument mot statlig overtakelse kan være at dersom statlige representanter hadde arbeidet aktivt med å få tildelinger til norske adopsjonssøkere, ville befolkningen i Norge kunne oppfatte det som et signal om at adopsjon er en rettighetsbasert ordning for søkerne.

Til sist kommer det at de aller fleste mottakerland i dag har gitt private organisasjoner tillatelse til å drive adopsjonsformidling av barn bosatt i utlandet og at Haagkonvensjonen legger opp til et slikt system. Internasjonalt blir systemet med formidlingsorganisasjoner sett på som det minst risikable systemet med tanke på å ivareta menneskerettslige forpliktelser. Det blir kontinuerlig jobbet for at systemet med private adopsjonsorganisasjoner skal bli bedre. På denne bakgrunn kan det vanskelig tenkes at et nytt system i Norge utenfor det som er lagt opp til internasjonalt vil gi en bedre løsning enn dagens ordning. Samtidig vil Adopsjonslovutvalget understreke at dagens internasjonale system ikke utelukker at offentlige organer foretar adopsjonsformidling. I Finland kan f.eks. kommunale sammenslutninger drive adopsjonsformidling på lik linje med adopsjonsorganisasjoner, se den finske adopsjonsloven § 87 første ledd.

### 17.3.2 Norske adopsjonsorganisasjoner

Norske myndigheter har gitt tre organisasjoner formidlingstillatelse etter adl. § 16d første ledd: Verdens Barn, InorAdopt og Adopsjonsforum. De tre er humanitære, livssynsnytrale og politisk uavhengige organisasjoner basert på medlemskap. Organisasjonenes høyeste styringsorgan, landsmøte eller generalforsamling,<sup>1</sup> møtes årlig eller hvert andre år. Landsmøtet/generalforsamlingen velger et landsstyre eller hovedstyre som har ansvar for å gjennomføre beslutningene til landsmøtet/generalforsamlingen og lede virksomheten mellom møtene. Organisasjonene driftes i henhold til vedtekter som er vedtatt av landsmøtet/generalforsamlingen.

Samarbeidet mellom de tre organisasjonene fremstår som godt. Det skjer bl.a. gjennom Norsk adopsjonsråd og et felles adopsjonsfaglig utvalg. Samarbeidet omhandler faglig utvikling, utgivelse av felles informasjonsmaterieil og samarbeid om ulike arrangementer. De norske adopsjonsorganisasjonene er også medlem av Nordic Adoption Council (NAC) og det europeiske samarbeidet EurAdopt. Det nordiske samarbeidet ble dannet i 1995. Formålet er å fremme samarbeid mellom medlemsorganisasjonene, gode forhold i de nordiske land for internasjonal adopsjon og gode oppvekstforhold for adopterte barn. EurAdopt er et samarbeid mellom adopsjonsorganisasjoner fra 12 europeiske land. Sammenslutningen ble formalisert i 1993 etter flere års forutgående samarbeid mellom de ulike europeiske adopsjonsorganisasjonene.

#### *Verdens Barn*

Verdens Barn har sin opprinnelse i Norsk Koreaforening som i 1953 ble startet av deltakere ved det norske feltsykehuset som var utstasjonert under Koreakrigen. Organisasjonen satte bl.a. nordmenn som ville adoptere barn i kontakt med koreanske institusjoner som formidlet adopsjon til utlandet på 1950- og 60-tallet. Organisasjonens fortsatte engasjement førte til at den i 1969 fikk tillatelse til å drive adopsjonsformidling fra Sør-Korea til Norge. Verdens Barn er dermed landets eldste adopsjonsorganisasjon. Da organisasjonen i 1978 ønsket å utvide virksomheten til flere land, skilte de ut adopsjon og utviklingshjelp i en egen avdeling, Verdens Barn. I 1989 ble Verdens Barn slått sammen med Norsk Koreaforening under navnet Verdens Barn.

<sup>1</sup> InorAdopts øverste styringsorgan er generalforsamlingen.

Verdens Barn har internasjonal adopsjon som sitt hovedarbeidsfelt. Organisasjonen driver også utviklingshjelp og har fadderskapsordning. Verdens Barn formidler adopsjoner fra 5 land (Sør-Afrika, Thailand, Kina, India og Sør-Korea). Per 31. desember 2013 hadde Verdens Barn 8,35 årsverk.

#### *InorAdopt*

InorAdopt er den yngste av de tre godkjente organisasjonene i Norge og ble stiftet i 1981 av foreldre som selv hadde adoptert barn. InorAdopt fikk tillatelse til å formidle adopsjoner fra utlandet i 1989.

InorAdopt har internasjonal adopsjon som sitt hovedarbeidsfelt. Organisasjonen driver også utviklingshjelp og har fadderskapsordning. InorAdopt formidler adopsjon fra 5 land (Bulgaria, Kenya, Kina, Taiwan og Ungarn). Per 31. desember 2013 utgjorde de ansatte i InorAdopt 4,8 årsverk.

#### *Adopsjonsforum*

Adopsjonsforum ble stiftet i 1970 som en ren opplysningsorganisasjon om adopsjon, men begynte i 1972 å gi hjelp til familier som ønsket å adoptere barn fra andre land. Siden 1986 har Adopsjonsforum vært den største adopsjonsorganisasjonen i Norge.

Som de to andre organisasjonene er Adopsjonsforum en medlemsbasert organisasjon som har internasjonal adopsjon som sitt hovedarbeidsfelt. Organisasjonen driver også med utviklingshjelp. Adopsjonsforum formidler adopsjon fra 13 land (Bolivia, Chile, Colombia, Etiopia, Filippinene, India, Kina, Madagaskar, Mali, Nepal, Peru, Sri Lanka og Vietnam). Per 31. desember 2013 hadde Adopsjonsforum 14,60 årsverk mot 19,91 ved oppstart i 2013. I følge Adopsjonsforum tar de sikte på ytterligere nedbemanning mot 2015 og antar at de ved inngangen til 2015 vil være nede i 11,35 årsverk. Nedbemanningen skyldes nedgangen i antallet formidlede adopsjoner de siste årene.

### 17.3.3 Forbud mot adopsjonsformidling

«Adopsjonsformidling» er definert i adl. § 16a som «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 adopsjonssøkere, registrering av barn som kan adopteres eller

utvelging av foreldre til det enkelte barn». Etter adl. § 16b første ledd er det forbudt å drive med adopsjonsformidling. Forbudet gjelder både organisasjoner og privatpersoner. Det er kun organisasjoner som har tillatelse fra departementet som kan drive med adopsjonsformidling. Overtredelse av forbudet er straffbart etter annet ledd. Bestemmelsen lyder:

«Det er forbudt for privatpersoner å drive formidlingsvirksomhet for plassering av barn med adopsjon for øye. For organisasjoner er det forbudt å drive slik formidlingsvirksomhet uten tillatelse fra departementet, jf. § 16 d.

Den som forsettlig overtrer forbudet i første ledd eller medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Forsøk straffes likt med fullbyrdet overtredelse.»

Forbudet mot adopsjonsformidling ble opprinnelig innført med barnevernloven av 1953 § 26 bokstav b) ut fra et behov for å sikre offentlig kontroll med adopsjonsformidling og hindre at det ble spekulert i å drive slik virksomhet i vinnings hensikt (Ot.prp. nr. 56 (1952) s. 21). I forbindelse med barnevernloven av 1992 ble forbudet mot adopsjonsformidling flyttet til adopsjonsloven hvor den «har sin berettigelse og hører naturlig hjemme», jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 18. Den gjeldende bvl. § 4-23 rammer derfor ikke plassering av barn til adopsjon, men «formidlingsvirksomhet for plassering av barn uten adopsjon for øye». For formidlingsvirksomhet for plassering av barn i den hensikt at de skal adopteres, viser barnevernloven til adopsjonsloven kapittel 3A.

Straffebestemmelsen i adl. § 16b annet ledd er en videreføring av straffebestemmelsen i barnevernloven fra 1953 (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 18). Det fremgår av lovforarbeidene at departementet la til grunn at forbudsbestemmelsen har sin største berettigelse når det gjelder internasjonale adopsjoner, men at den også kan bli aktuell igjen på det nasjonale plan (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.»

Etter adl. § 16b første ledd er all virksomhet som faller inn under adl. § 16a forbudt for privatpersoner og organisasjoner uten bevilling. For eksempel vil definisjonen omfatte «utredning av adoptiv-søkere», som dermed også er forbudt. Denne rekkevidden høstet reaksjoner i endringslovens høringsrunde fordi utredning er en offentlig oppgave. Til det svarte departementet at ved å la definisjonen romme utredningsoppgaven, rammer forbudet også de mellommenn «som utreder søkere som en del av det å koble personer som ønsker å adoptere med barn som kan adopteres», jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 17.

Begrepet «organisasjoner» må forstås vidt. Det dekker ulike typer sammenslutninger uavhengig av betegnelse eller rettslig grunnlag, og foreninger, stiftelser, selskaper mv. omfattes (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 19).

#### 17.3.4 Definisjon av «adopsjonsformidling»

Før innføringen av adl. § 16a i 1999 var adopsjonsformidling hverken definert eller regulert i adopsjonslovgivningen. Den eneste bestemmelsen på området var forbudet i bvl. § 4-23 (1953-loven § 26 bokstav b) mot å drive med formidling for plassering av barn uten myndighetenes tillatelse.

Definisjonen i adl. § 16a 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», jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 16 (departementets kursivering).

Formidling av barn til egen adopsjon faller som nevnt utenfor adopsjonsformidling i lovens forstand, da betegnelsen er reservert for de tilfeller hvor formidlingen skjer for andre. At adoptivforeldre selv direkte organiserer adopsjon er regulert i adl. § 16f annet ledd.

Det er tilstrekkelig å utføre én av handlingene som faller inn under definisjonen for å regnes som en aktør som driver med adopsjonsformidling, men definisjonen er ikke uttømmende. Aktører som jobber med adopsjonsformidling kan ha flere oppgaver som kan knyttes til adopsjonsformidling enn de som fremgår av adl. § 16a. Departementets

forslag til definisjon var identisk med lovvedtaket, og i forbindelse med høringen av forslag til definisjon, påpekte de tre adopsjonsorganisasjonene at definisjonen var lite dekkende for den virksomheten de drev. Mange oppgaver de opplevde som sentrale i sitt daglige arbeid, omfattes ikke av definisjonen. Til dette svarte departementet at bestemmelsen «tar ikke mål av seg til å beskrive alle oppgaver som de tre godkjente organisasjonene utfører i sin formidlingsvirksomhet. Den er således ikke ment som en uttømmende definisjon av hvilke oppgaver foreningene har når det gjelder å bistå søkerne i deres adopsjonsprosess», jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 17. Departementet påpekte f.eks. at adopsjonsmyndighetene og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver i forbindelse med å gi råd og veiledning er viktige, selv om de ikke fremgår av definisjonen (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 16–17).

Definisjonens innhold må ses i sammenheng med reglene i adl. § 16b som forbyr privatpersoner, og organisasjoner uten tillatelse å drive med adopsjonsformidling. Definisjonen i § 16a tar sikte på å klargjøre hva som faller inn under forbudet, ikke alt arbeid som adopsjonsorganisasjonene utfører. Den skal forby og strafflegge funksjoner og deler av adopsjonsprosessen som «har som formål å skape kontakt mellom foreldre som ønsker å adoptere og barn som kan adopteres», og ikke å formulere alle aktiviteter som faller inn under et vidt formidlingsbegrep, jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 16.

### 17.3.5 Oppgaver og ansvar ved internasjonal adopsjonsformidling

#### 17.3.5.1 Innledning

I det følgende vil adopsjonsorganisasjonenes oppgaver gjennomgås. Utgangspunktet er at sentralmyndighetene etter Haagkonvensjonen selv har ansvar for de områder som faller inn under Haagkonvensjonen. Myndighetene kan til en viss grad delegere oppgaver, også til private organisasjoner. Oppgaver som ikke er delegert med klar hjemmel, tilfaller rettslig sett myndighetene selv, se Haagkonvensjonen artikkel 22 nr. 1. Rent praktisk er det imidlertid ikke slik at adopsjonslovgivningen gir et fullstendig bilde av adopsjonsorganisasjonenes ansvarsområder. Konsekvensen kan være at det blir uklart hvilke oppgaver som ligger til sentralmyndigheten (og adopsjonsmyndighetene for øvrig), og hvilke som ligger til adopsjonsorganisasjonene. I tillegg er adopsjonsorganisasjonene tillagt oppgaver som ligger i randsonen

for hva som omfattes av adopsjonslovens definisjon av «adopsjonsformidling». En står da i fare for at ansvar og oppgaver ligger til organisasjonene uten at det er hjemlet i lovgivningen.

I et forsøk på å gi en oversikt over adopsjonsorganisasjonenes ansvarsområder, er gjennomgangen delt i to: Oppgaver som er tillagt adopsjonsorganisasjonene som klart faller inn under betegnelsen «adopsjonsformidling», og andre oppgaver som i praksis ligger til organisasjonene.

#### 17.3.5.2 Adopsjonsorganisasjonenes formidlingsansvar og forpliktelser

Etter forskriften § 11 (30. november 1999 nr. 1195) har adopsjonsorganisasjonene som utgangspunkt plikt til å bistå alle søkere som har forhåndssamtykke til adopsjon med formidling:

«Alle søkere har krav på likeverdig assistanse fra organisasjon med tillatelse til å formidle barn fra fremmed stat.

Organisasjonen har plikt til å formidle adopsjon til søkere med forhåndssamtykke til adopsjon av utenlandsk barn der det er stilt krav om at adopsjonen skal formidles gjennom godkjent organisasjon. Organisasjonen har plikt til å informere Statens ungdoms- og adopsjonskontor dersom det kommer nye opplysninger i saken som organisasjonen mener kan danne grunnlag for omgjøring av vedtaket om forhåndssamtykke.

Plikten til å formidle adopsjon gjelder ikke dersom utenlandske myndigheter ikke finner å kunne tildele søkerne barn. Det samme gjelder dersom søkerne misligholder sine økonomiske forpliktelser overfor organisasjonen. Søkerne skal i slike tilfeller gis skriftlig og begrunnet beskjed. Kopi av meddelelsen skal sendes Statens ungdoms- og adopsjonskontor.»

Departementet har redegjort nærmere for plikten til å bistå alle søkerne med forhåndssamtykke i rundskriv Q-1045. Fra søkerne får forhåndssamtykke av Bufetat region, overtar adopsjonsorganisasjonen hovedansvaret for behandling av adopsjonssaken, herunder formidlingsarbeidet i barnets opprinnelsesland (rundskriv Q-1045 s. 29–30):

- Adopsjonsorganisasjonen gir søkerne nødvendig informasjon underveis gjennom hele adopsjonsprosessen.
- Adopsjonsorganisasjonen sørger for nødvendige oversettelser, notarialbekreftelser av

underskrifter og legalisering der dette er nødvendig.

- Når søknaden er ferdig forberedt, oversender organisasjonen saken til utlandet. Adopsjonsorganisasjonen har ansvar for å presentere saken for opprinnelseslandets myndigheter og følge opp behandlingen overfor myndighetene.
- Når søkerne får tildelt et barn, gir adopsjonsorganisasjonen søkerne tilgjengelig informasjon om barnet. Organisasjonen må om nødvendig være aktiv overfor opprinnelseslandets myndigheter for å fremskaffe de opplysningene som finnes.
- Dersom søkerne så ønsker at adopsjonsprosessen skal fortsette, innhenter adopsjonsorganisasjonene samtykke fra søkerne om adopsjon av det barnet som er blitt valgt ut til dem og formidler samtykket videre til myndighetene i opprinnelseslandet.
- Organisasjonen gir søkerne underretning om når selve adopsjonen kan gjennomføres og når de eventuelt kan reise til landet for å hente barnet.

Adopsjonsorganisasjonen skal sørge for at adopsjonssøkerne blir tatt imot når de kommer til opprinnelseslandet og sørge for at det blir formidlet kontakt mellom barnet og adopsjonssøkerne. På forhånd skal søkerne ha fått nødvendig informasjon og en realistisk oppfatning av hva som kreves av dem når de skal hente barnet, samt informasjon om hvilken hjelp de kan få av organisasjonens representanter på stedet. Dersom adopsjonen gjennomføres i opprinnelseslandet, skal adoptivforeldrene få hjelp til kontakt med vedkommende norske utenriksstasjon for utstedelse av norsk pass til barnet. Dersom adopsjonen gjennomføres i Norge etter gjennomført hentereise, søker adopsjonsorganisasjonene om visum for barnet på vegne av søkerne.

Adopsjonsorganisasjonene har et utstrakt ansvar for å gi veiledning og informasjon til søkerne. Oppgaven med å gi veiledning og informasjon starter gjerne før Bufetat region fatter vedtak om forhåndssamtykke. I følge søknadsskjemaet for forhåndssamtykke, skal formidlingsbekreftelse fra en adopsjonsorganisasjon legges ved søknaden. Av formidlingsbekreftelsen fremgår det hvilket land søkerne ønsker å adoptere fra, og innen hvilken aldersramme. Konsekvensen er at det mest praktiske for søkerne er å kontakte adopsjonsorganisasjonene før eller parallelt med at de innhenter søknadsskjema fra Bufetat region. At søkerne initierer sin adopsjonsprosess ved å kon-

takte en adopsjonsorganisasjon, er også ønsket fra departementets side (rundskriv Q-1045 s. 27):

«Det er viktig at søkerne tar kontakt med en godkjent adopsjonsorganisasjon før de tar kontakt med kommunen. Organisasjonen vil kunne gi søkerne generell informasjon om adopsjonsprosessen i Norge og i utlandet. Søkere vil dessuten kunne få bistand til valg av land på et tidlig tidspunkt.»

Søkerne bestemmer seg gjerne for opprinnelsesstat og alderskategori i samarbeid med adopsjonsorganisasjonen, som utarbeider en formidlingsbekreftelse innenfor de rammene søkerne ønsker.

### 17.3.5.3 Adopsjonsorganisasjonenes øvrige oppgaver

Oppgavene som beskrevet foran faller alle innenfor betegnelsen «adopsjonsformidling». I tillegg har organisasjonene enkelte oppgaver som nok ligger i randsonen for hva loven definerer som adopsjonsformidling. De blir gjort rede for her.

#### *Barn med behov for spesiell støtte*

Når barnet blir tildelt av opprinnelsesstaten, må adopsjonsorganisasjonen vurdere hvorvidt det dreier seg om et barn som faller inn under kategorien «barn med behov for spesiell støtte». Adopsjonsorganisasjonen sender i så tilfelle tildelingen til godkjenning hos Faglig utvalg. At det er adopsjonsorganisasjonene som har denne oppgaven, fremgår av departementets rundskriv Q-1045 s. 31 og et brev til organisasjonene fra departementet datert 3. mars 2004.

#### *Erklæring etter Haagkonvensjonen*

Etter at opprinnelseslandet har tildelt et barn til adopsjonssøkere, følger det av Haagkonvensjonen artikkel 17 at visse vilkår må være til stede for at adopsjonen kan slutføres. Ett av vilkårene er at sentralmyndighetene både i mottakerlandet og opprinnelseslandet er enige om at adopsjonsprosessen kan fortsette, jf. Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c). I Norge er det ikke avklart i lovgivningen eller departementets retningslinjer hvem som har ansvaret for utstedelse av artikkel 17c)-erklæringer. Det fremgår imidlertid av brev til adopsjonsorganisasjonene at departementet forutsetter at organisasjonene utfører denne oppgaven (brev fra departementet datert 3. mars 2004):

«Departementet legger fortsatt til grunn at forhåndssamtykket til adopsjon etter adopsjonsloven § 16e, sammenholdt med ordningen for behandling av saker som gjelder spesielle tildelinger, formelt sett er tilstrekkelig til å fylle kravet til samtykke etter Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c. Departementet ser likevel at det kan være hensiktsmessig å presisere organisasjonenes oppgaver og rolle i denne fasen av adopsjonsprosessen ved at det utstedes et skriftlig samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette.»

I brevet legger departementet til grunn at samtykket etter artikkel 17 bokstav c) ikke vil utgjøre et enkeltvedtak. I tillegg viser departementet til at organisasjonene også før 2004 hadde til oppgave å videreformidle til samarbeidslandets myndigheter at søkerens forhåndssamtykke fyller kravet i Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c). Bortsett fra at organisasjonene skal utstede et skriftlig samtykke i henhold til Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c), mente derfor departementet at utstedelse av artikkel 17c)-erklæringer ikke ville innebære at adopsjonsorganisasjonene fikk flere oppgaver enn tidligere.

#### *Oppfølgingsrapporter*

St.prp. nr. 77 (1995–96) om norsk gjennomføring av Haagkonvensjonen forutsetter at adopsjonsorganisasjonene har et ansvar knyttet til veiledning og rådgivning både i forkant og etterkant av adopsjonen (St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 11):

«Den viktigste delen av rådgivningstjenesten forut for en utenlandsadopsjon ivaretas i første rekke av de godkjente adopsjonsforeningene. Noen organisert offentlig rådgivningstjeneste er det ikke. En viss veiledning vil forutsetningsvis finne sted i forbindelse med den sosialrapport som den kommunale sosialtjenesten tar opp forut for en forhåndsgodkjenning. Statens adopsjonskontor skal også ifølge instruks gi generelle råd og veiledning om adopsjonsvirksomhet. Oppfølgende tjenester etter at adopsjon har funnet sted blir ivaretatt gjennom det generelle servicetilbudet som gjelder alle barn, f.eks. tilbud fra helsevesenet. Adopsjonsforeningene driver i noen grad oppfølging etter at adopsjon har funnet sted.»

Sett bort fra oppfølging i betydningen «hjelp og støtte», inngår også mer praktiske oppgaver ved

oppfølging etter adopsjon, herunder oppfølgingsrapporter. Noen opprinnelsesland krever en prøvetid for barnet i Norge før adopsjonsmyndighetene innvilger adopsjon. I slike tilfeller skal barnets hjemkommune bistå med å opplyse saken under prøvetiden, jf. adl. § 16e tredje ledd. Normalt skjer dette i form av oppfølgingsrapporter om barnets tilpasning hos adopsjonssøkerne.

Andre 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 opprinnelsesstaten ønsker å motta rapporter (opp til barnet er fylt 18 år). Det varierer også fra land til land hvor vidt det er tilstrekkelig at adoptivforeldrene skriver rapporten selv, eller om det kreves at offentlig myndighet må utarbeide eller godkjenne rapporten.

Ansvar for slike rapporter synes å være delt. I følge departementets retningslinjer er det «naturlig for adoptivforeldrene å følge opp dette, eventuelt i samarbeid med adopsjonsorganisasjonen som formidlet adopsjonen. Dette utelukker likevel ikke at kommunen etterkommer adoptivforeldrenes eventuelle anmodning om å skrive en slik rapport» (rundskriv Q-1045 s. 34). På referansegruppemøte med Adopsjonslovutvalget påpekte Adopsjonsforums representant at denne ordningen fører til en del praktiske problemstillinger for adopsjonsorganisasjonene. Dersom kommunen eller foreldrene ikke følger opp opprinnelseslandets ønske om rapporter, går det ut over adopsjonsorganisasjonenes samarbeid med landene.

Høsten 2013 ga Helsedirektoratet ut et nytt rundskriv: Rundskriv IS-6/2013 *Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa*. På side 21 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.»

Det er ikke avklart hvordan helsesøstrenes ansvar etter dette rundskrivet skal tilpasses eller endre kommunenes og adopsjonsorganisasjonenes ansvar for oppfølgingsrapporter.



#### 17.3.5.4 Internasjonale forpliktelser

På det internasjonale planet er det i første rekke Haagkonvensjonen som legger føringer på 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 derfor sentralt at adopsjonsorganisasjonene ikke bare er klar over hvilke funksjoner og ansvar de har, men at de også er innforstått med at de er ansvarlige for å utføre statens konvensjonsforpliktelser (Guide to Good Practice 2012 avsnitt 47). Hver medlemsstat bør sørge for at det foreligger en beskrivelse av hvilke oppgaver og ansvar som ligger til sentralmyndigheten og hvilke som ligger til adopsjonsorganisasjonene. I tillegg til at det klargjør ansvarsfordelingen for oppfølging av de ulike bestemmelsene i Haagkonvensjonen, vil aktørene få oversikt over hvilke mekanismer som påvirker samspillet mellom dem (Guide 2008 avsnitt 139).

Ikke enhver funksjon kan delegeres til adopsjonsorganisasjoner, se f.eks. funksjonene etter artikkel 7 (samarbeid mellom sentralmyndighetene), artikkel 8 (motvirke urettmessige økonomisk hindring) og artikkel 33 (varslingsplikt til andres 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.

Explanatory Report understreker at delegering av «responsibilities is only possible to the extent permitted and under the conditions established by law of each Contracting State», jf. avsnitt 222. For at andre enn sentralmyndigheten skal ivareta dets funksjoner etter Haagkonvensjonen må det med andre ord foreligge hjemmel. Guide 2012 påpeker videre at dersom sentralmyndigheten delegerer sine oppgaver, er likevel den delegerende myndighet «responsible for the manner in which the delegated tasks are performed, regardless of which authority, body or person performs them», jf. avsnitt 197.

#### 17.3.6 Vilkår for utstedelse av formidlingstillatelse

##### 17.3.6.1 Adopsjonsloven

For å drive med adopsjonsformidling må organisasjonen ha tillatelse fra myndighetene. Vilårene for tillatelse til å drive adopsjonsvirksomhet fremgår i første rekke av adl. § 16d. Ved innføringen av kapittel 3A i adopsjonsloven la departementet til grunn at adl. § 16d ga uttrykk for gjeldende rett for formidlingstillatelser (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 28).

Forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon spesifiserer kravene til formidlingstillatelser. De tre medlemsforeningene som har formidlingstillatelse i dag, er de samme som hadde tillatelse da kravene ble lovfestet. En skal likevel ikke se bort fra at også andre typer organisasjoner enn medlemsforeninger, f.eks. stiftelser, i fremtiden kan gis tillatelse til å formidle barn fra utlandet til adopsjon (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 28).

Adopsjonsloven § 16d første og annet ledd oppstiller vilårene for tillatelse, samt krav om at tillatelsene skal være tidsbegrenset og angi hvilke(n) stat(er) den gjelder for:

«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 hvilke fremmed stat eller hvilke fremmede stater den gjelder for.»

Organisasjonens hovedformål må altså være adopsjonsformidling. En interesseorganisasjon som 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 «gagn for barnet», noe som er i overensstemmelse med adl. § 2. Det siste vilåret i loven er at organisasjonen ikke har økonomisk vinning for øye.

Forskrift om adopsjonsformidling § 4 krever i tillegg at adopsjonsorganisasjonen skal 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 fremmede stat til å opptre i den staten. Dette innebærer at en nyetablert adopsjonsorganisasjon får formidlingstillatelse fra norske myndigheter under forutsetning av at opprinnelsesstatens myndigheter gir tillatelse til å operere der. Det er først når attestasjon fra det aktuelle landet foreligger at formidlingstillatelsen fra norske myndigheter blir virksom (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 26).

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 følger av forskriften § 2 at ansvaret for å gi tillatelse er delegert til Statens ungdoms- og adopsjonskontor. Forskriften er ikke oppdatert etter at Bufdir og Bufetat region overtok ansvaret for å avgjøre adopsjonssøknader. Det er i dag Bufdir som har ansvaret for å gi tillatelse til organisasjonene (rundskriv Q-1045 s. 5). Som da forskriften ble gitt, er departementet klageinstans (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, daværende Barne- og familiedepartement).

### 17.3.6.2 Internasjonale forpliktelser

#### Bakgrunn

I følge Haagkonvensjonen artikkel 6 nr. 1 skal en sentralmyndighet i medlemslandet ha ansvaret for at pliktene etter Haagkonvensjonen blir etterfulgt. Mange medlemsland har gitt private organisasjoner myndighet til å utføre en del funksjoner ved internasjonal adopsjon, også funksjoner som følger av Haagkonvensjonen og som opprinnelig ligger til sentralmyndigheten.<sup>2</sup> Dersom en stat f.eks. bestemmer at sentralmyndighetene ikke skal være involvert i selve adopsjonsprosessen, kan sentralmyndigheten delegere funksjonene i kapittel 4 i Haagkonvensjonen til offentlig godkjente organisasjoner.<sup>3</sup> Dette følger av artikkel 22 nr.1.

<sup>2</sup> Noen stater har også overført slike funksjoner til godkjente personer etter artikkel 22 nr. 2 eller offentlige organer. Også de må oppfylle vilkårene i konvensjonen. Godkjente personer kan utelukkende utføre funksjoner knyttet til artikkel 15–21 og må være gjenstand for kontroll.

<sup>3</sup> I St.prp. nr. 77 (1995–96) er «accredited» og «accreditation» oversatt til henholdsvis «offentlig godkjent» og «offentlig godkjent organ», se f.eks. side 10 og 11.

Haagkonvensjonen krever at organisasjonene offentlig godkjennes for å kunne utføre funksjoner eller inneha ansvar på feltet internasjonal adopsjon. I tillegg må de stå til ansvar overfor en statlig tilsyns- eller godkjenningsmyndighet, da gjerne sentralmyndigheten (Guide 2008 avsnitt 193).

Som nevnt innledningsvis er reguleringen av adopsjonsorganisasjonenes rolle ved internasjonal adopsjon et av Haagkonvensjonens viktigste virkemidler for å hindre menneskehandel med barn skjult bak internasjonal adopsjon. I tillegg til at godkjenningen av organisasjoner utgjør et viktig tema i Guide 2008, omhandler hele Guide 2012 reguleringen av adopsjonsorganisasjoner.

#### Vilkår for godkjenning

Godkjenning av en organisasjon til å drive med adopsjonsformidling er en formell prosess hvor et adopsjonsorgan søker om å få tillatelse fra sitt lands myndigheter til å ivareta bestemte funksjoner ved internasjonale adopsjoner. For å godkjennes til å utføre bestemte funksjoner som ligger til sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen, må organisasjonen både oppfylle vilkårene i Haagkonvensjonen artikkel 6–13 og kriterier som er oppstilt av rette myndighet i hjemlandet (Guide 2008 avsnitt 203).

Haagkonvensjonen oppstiller en minimumsstandard som må være oppfylt for at en organisasjon skal bli godkjent til å operere på feltet for internasjonale adopsjoner (Guide 2012 avsnitt 49). 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 utdannelse 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 befatning med en adopsjon, skal ikke 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 minimumsstandard: «Et organ offentlig godkjent i en kontraherende stat kan bare opptre i en annen kontraherende stat dersom myndighetene i begge stater har tillatt det.»

Fordi kravene i Haagkonvensjonen utgjør en minimumsstandard, kan statene oppstille strengere, nasjonale krav enn de som fremgår av Haagkonvensjonen.

Artikkel 12 gir ikke uttrykk for vilkår som må være til stede for at en organisasjon skal bli offentlig godkjent, men slår fast at et vilkår for å bli en godkjent adopsjonsorganisasjon er at *opprinnelseslandet* må ha *gitt tillatelse til* organisasjonen før den kan arbeide med adopsjon i vedkommende land. Haagkonvensjonen artikkel 12 forutsetter dermed at organisasjon som formidler adopsjon fra utlandet har formidlingstillatelse i mottakerlandet samt tillatelse i opprinnelsesstaten til å drive med adopsjon. Guide 2012 oppstiller et tydelig skille mellom mottakerstatenes offentlige godkjenning («*accreditation*») og opprinnelseslandenes autorisering («*authorisation*») og Guide 2008 understreker at opprinnelsesstatenes mulighet til å sette krav for autoriseringen er en av Haagkonvensjonens sikkerhetsgarantier for å beskytte barnet i adopsjonsprosessen (avsnitt 139). Hensikten med at også opprinnelsesstaten skal kunne stille krav til, og autorisere, adopsjonsorganisasjonene, beskrives i Guide 2012 (avsnitt 158):

«Authorisation is necessary to give the State of origin some control over the number and activities of foreign accredited bodies which are or wish to be involved in intercountry adoptions from the State of origin.»

Guide 2012 påpeker imidlertid at det ikke er tilstrekkelig med et godkjenningssystem alene (avsnitt 144 og 145):

«accreditation became an important safeguard in the Convention to impose minimum international standards on adoption bodies for their structure, accountability, ethics and professionalism. However, the act of accreditation alone does not create the intended safeguards. Firstly, the accredited body must follow the obligations of the Convention as well as the principles outlined in the preceding chapters, that is, the principles of the Convention as well as the principles of accreditation.

145. Secondly, the accrediting authority must ensure that high standards for its accredited bodies are maintained. In practice, the accreditation procedure allows the accrediting authority in each State to develop more uniform standards based on the Convention requirements, to maintain standards by regularly reviewing the activities of accredited bodies, and by with-

drawing or cancelling the accreditation of a body which contravenes its conditions of accreditation or fails to maintain standards.»

Foruten et offentlig godkjenningssystem, må adopsjonsorganisasjonene selv etterleve bestemmelsene og prinsippene som følger av Haagkonvensjonen og sentralmyndigheten må sikre dette ved å føre tilsyn med organisasjonene.

### 17.3.7 Adopsjonsorganisasjonenes økonomi

#### 17.3.7.1 Innledning

Haagkonvensjonen etablerer standarder og garantier for adopsjon over landegrenser. For at forpliktelsene i Haagkonvensjonen skal bli møtt, må flere ulike profesjoner involveres i adopsjonsprosessen både på myndighetsnivå og blant private aktører. Det er rimelig at de som arbeider med adopsjon skal få betalt for sine tjenester. Haagkonvensjonen tillater derfor at myndigheter, adopsjonsorganisasjoner og visse, godkjente enkeltindivider og organ kan forlange «rimelige honorarer for faglig bistand», jf. artikkel 32 nr. 2. Hva som regnes for å være «rimelig» i denne sammenheng, er imidlertid uklart, og det har ført til at det er til dels stor variasjon mellom hva ulike adoptivforeldre betaler for en adopsjon (The Permanent Bureau: *Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption*, februar 2014, avsnitt 2).

Under dette punktet ser Adopsjonslovutvalget nærmere på grensegangen mellom kostnader, avgifter, utviklingshjelp, bidrag og donasjoner ved internasjonal adopsjon. I Norge er det mest problematisk å skille mellom hva som skal regnes som adopsjonsgebyr og hva som skal regnes som bidrag eller donasjoner. Internasjonalt melder det seg flere problematiske skiller og grenseoppganger som blir tatt opp under avsnittet om internasjonal rett. Først blir imidlertid driftsstøtte til adopsjonsorganisasjonene redegjort for, et aspekt ved adopsjonsorganisasjonenes økonomi som ikke byr på like store rettslige utfordringer hverken i norsk eller internasjonal rett.

#### 17.3.7.2 Driftsstøtte

Adopsjonsorganisasjonene mottar årlig driftsstøtte fra departementet. Størrelsen er ikke direkte relatert til organisasjonenes ansvar eller oppgaver, og den utbetales på slutten av det aktuelle år etter søknad fra organisasjonene. Departementet begrunner driftsstøtten slik (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 26):

«Adopsjonsorganisasjonene har viktige oppgaver i utenlandsadopsjonene og bistår søkerne gjennom hele adopsjonsprosessen i Norge og i barnets opprinnelsesland. Organisasjonene gir informasjon og veiledning til søkere om hva det vil si å adoptere et barn fra utlandet. Samtidig er de bindeleddet mellom de godkjente adoptivsøkerne og utenlandske myndigheter og bidrar således til at den enkelte adopsjon gjennomføres på forsvarlig måte. Norske myndigheter legger vekt på at internasjonale adopsjoner skal skje gjennom godkjente organisasjoner. Organisasjonenes bistand er blitt en obligatorisk del av formidlingen av utenlandske barn til Norge og myndighetene har gjennom årene gitt organisasjonene stadig flere oppgaver. Departementet har derfor i flere år gitt driftsstøtte til organisasjonene – fordelt etter antall adopsjoner de har formidlet.»

Driftsstøtten til organisasjonene er omtalt i departementets forslag til statsbudsjettet under tabell over «Mottakarar som får øyremerkte løyving», se St.prp.1 S (2013–2014) kapittel 854 s. 141. Tidligere var ikke adopsjonsorganisasjonenes driftsstøtte kommentert i statsbudsjettet, og Hoveutvalget kritiserte denne manglende synliggjøringen. I tillegg påpekte utvalget at organisasjonene i en årrekke har utført funksjoner og hatt ansvar som etter Haagkonvensjonen tilfaller myndighetene. På bakgrunn av dette mente Hoveutvalget at driftsstøtten burde økes, i alle fall midlertidig (NOU 2009: 21 s. 159–160). Den totale driftsstøtten til adopsjonsorganisasjonene økte i 2011 med kr 0,8 millioner og har siden vært på kr 2 millioner. Departementet begrunnet økningen i 2011 slik i statsbudsjettet for 2013 (Prop. 1 S (2013–2014) delmål 6.2):

«Talet på søknader om adopsjon og talet på adopsjonar har dei siste åra gått vesentleg ned. Ventetida for adoptivsøkjjarar har auka. Som følge av dette har adopsjonsorganisasjonane særlege utfordringar knytt til mellom anna finansieringa av verksemda. Det er viktig at organisasjonane på ein formålstenleg og effektiv måte heile tida er i stand til å ta hand om dei særskilte omsyna som gjer seg gjeldande i arbeidet med adopsjonsformidlinga av barn frå utlandet. Løyvinga til dei 3 godkjente adopsjonsorganisasjonane auka med 0,8 mill. kroner i 2011 og var i 2012 på 2 mill. kroner.»

Etter at driftsstøtten ble oppjustert, tildeles bare en del av støtten nå på bakgrunn av gjennomførte adopsjoner fra året før. Økningen på kr 0,8 millioner fordeles likt mellom adopsjonsorganisasjonene, og under forutsetning om at den går til utvikling av samarbeid med nye opprinnelsesland. Adopsjonsorganisasjonene må levere en egen rapport over bruken av midlene som er tildelt for utvikling av nye samarbeidsavtaler (Brev til InorAdopt fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet datert 17. desember 2012). Driftsstøtten ble ikke økt i statsbudsjettet for 2014.

#### *Internasjonale forpliktelser*

Det fremgår av Guide to Good Practice 2008 at aktørene på adopsjonsområdet må sikres tilstrekkelige ressurser: «Implementing measures and legislation should ensure that all authorities or personnel involved in the operation of the Convention are provided with sufficient powers and resources to support the effective functioning of the Convention», jf. avsnitt 118.

At noen mottakerland subsidierer sine adopsjonsorganisasjoner, tas også opp i Guide to Good Practice 2012. Guide 2012 påpeker at flere av begrunnelsene som statene gir for denne ordningen er fornuftige (avsnitt 131):

«by removing the need for accredited bodies to actively seek new applicants, i.e., prospective adoptive parents whose fees would otherwise be needed to keep the accredited body financially viable, it avoids competition between accredited bodies for applicants and avoids creating too much demand from potential adopters which might never be met. Another advantage for the State is that subsidies may entitle it to closer supervision and review.»

Guide 2012 anerkjenner også argumentet om at selve delegeringen av ansvar og oppgaver fra sentralmyndighetene til adopsjonsorganisasjonene taler for subsidiering: «The accredited bodies are, in effect, performing functions that must otherwise be performed by government authorities in fulfilment of the State's treaty obligations», jf. avsnitt 132.

Guide 2012 advarer derimot 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.

### 17.3.7.3 Gebyrer

Adopsjonssøkerne betaler gebyrer eller forskudd til adopsjonsorganisasjonene i forbindelse med adopsjonen. I prinsippet fastsetter adopsjonsorganisasjonene gebyrene selv, men bestemmelsene i adl. § 16d og forskriften § 4 begrenser hva de kan kreve gebyrer for. Gebyrenes størrelse er gjenstand for årlige samtaler med Bufdir i forbindelse med tilsynet av organisasjonenes økonomi. Nedenfor følger en oversikt over gebyrene som de tre adopsjonsorganisasjonene krever fra sine søkere og til hvilket tidspunkt. Søkerens utgifter for øvrig i forbindelse med prosessen, f.eks. utgifter til reise og opphold i opprinnelsesstaten, anses ikke som gebyrer og fremgår heller ikke av oversikten.

#### Adopsjonsforum

Adopsjonsforum kaller sine gebyrer «forskudd». Samlede forskudd er per 1. september 2014 satt til kr 177 000 og søkerne innbetaler det i tre omganger:

- Første forskudd: kr 10 000. Betales når man registrerer seg som søker i organisasjonen. I tillegg kommer et frivillig bidrag til bistandsfondet på kr 1 000.
- Andre forskudd: kr 88 000. Betales etter at man er godkjent av Bufetat. I tillegg kommer et obligatorisk innskudd til reguleringsfondet på kr 1 000 og risikofondet på kr 1 000, samt et frivillig bidrag til bistandsfondet på kr 1 500.
- Tredje forskudd: kr 77 000. Betales etter at en har akseptert forespørsel om barn, men før avreise til barnets hjemland. I tillegg kommer et frivillig bidrag til bistandsfondet på kr 1 500.

Som det fremgår av oversikten, betaler søkerne faste summer til tre ulike typer fond: bistandsfondet, risikofondet og reguleringsfondet. Bidrag til bistandsfondet var tidligere obligatorisk, men er på adopsjonsmyndighetenes forespørsel blitt frivillig. Adopsjonsforum er pålagt å drive bistand av noen opprinnelsesland, og de benytter da midler fra bistandsfondet. Risikofondet fungerer som en slags forsikringsordning for enkelte familier som får ekstra store, uforutsette kostnader. Reguleringsfondets vesentligste inntektskilde er renteinntektene fra forskuddene. Reglementet til reguleringsfondet beskriver at formålet med fondet er å motvirke større svingninger i grunnbeløpet fra år til år. Dersom grunnbeløpet ett år øker med mer enn 5 % utover norsk prisvekst i forhold til foregående år, skal adopsjonsorganisasjonen

bruke reguleringsfondet til subsidiering av grunnbeløpet ned til 5 %.<sup>4</sup>

#### Verdens Barn

Per 1. september 2014 er samlede gebyrer ved adopsjon gjennom Verdens Barn på kr 173 000. Adopsjonssøkerne innbetaler gebyrer til Verdens Barns gebyrer i fire faser:

- Startgebyr på kr 12 000 betales innen 14 dager etter at søknaden er registrert hos organisasjonen.
- Registreringsgebyr på kr 15 000 betales innen 60 dager etter at søknaden er registrert hos organisasjonen.
- Administrasjonsgebyr på kr 39 000 og translatørgebyr på kr 10 000 betales når søkerne har mottatt forhåndsgodkjenning fra Bufetat.
- Adopsjonsbeløp på kr 97 000 betales etter tildeeling av et konkret barn.

For hver adopsjon som Verdens Barn gjennomfører setter Verdens Barn kr 500 av til stiftelsen «Verdens Barns Fond». Fondet gir stipend til adopterte og støtter aktiviteter rettet mot adopterte.<sup>5</sup>

#### InorAdopt

Per 1. september 2014 var samlede gebyrer ved adopsjon gjennom InorAdopt kr 162 500. Dette innbefatter:

- Årlig medlemskontingent på kr 500.
- Innmeldingsgebyr på kr 5 000 som betales når søknaden er akseptert hos organisasjonen.
- Registreringsgebyr på kr 7 000 som forfaller når søknaden er registrert og behandlet.
- Adopsjonsbeløp 1 del 1 på kr 30 000 som forfaller når søkerne har mottatt forhåndsgodkjenning fra Bufetat region.
- Adopsjonsbeløp 1 del 2 på kr 40 000 som forfaller før dokumentene sendes til opprinnelseslandet.
- Adopsjonsbeløp 2 på kr 78 000 som forfaller når søkerne får tildelt et konkret barn.

I tillegg må søkerne betale kr 2 000 til organisasjonens drifts- og risikofond. Gebyret forfaller når søkerne mottar forhåndsgodkjenning fra Bufetat region. Formålet med fondet er å bidra til kompensasjon for uforutsette og ekstraordinære fak-

<sup>4</sup> [www.adopsjonsforum.no](http://www.adopsjonsforum.no)

<sup>5</sup> [www.verdensbarn.no](http://www.verdensbarn.no)

tiske kostnader som adopsjonssøkere kan møte under adopsjonsprosessen.<sup>6</sup>

#### *Solidaritetsprinsippet*

Alle de norske adopsjonsorganisasjonene opererer ut fra det såkalte solidaritetsprinsippet. Dette innebærer at kostnadene per adopsjon ikke varierer fra land til land, men at alle søkerne betaler like mye uansett hvilket land barnet kommer fra. Adopsjonsforum forklarer ordningen på sine hjemmesider med at forskuddenes størrelse ikke er faste. Når et regnskapsår er avsluttet, deles alle adopsjonskostnader likt på alle familier som har gjennomført adopsjon det året. Dersom innbetalte forskudd er større enn det fastsatte grunnbeløpet, får søker eventuelt overskytende beløp tilbake. Hvis innbetalt forskudd er lavere enn grunnbeløpet, betaler søkerne inn et tilleggsbeløp.<sup>7</sup>

I følge Adopsjonsforum er det flere grunner til at adopsjonsorganisasjonene benytter solidaritetsprinsippet. Solidaritetsprinsippet er uttrykk for at alle barn er «like mye verdt». Det kan oppleves som etisk tvilsomt å si at det å adoptere et barn fra land X bør koste mer enn fra land Y fordi noen barn da blir framstilt som «dyrere/billigere» å adoptere. Videre ønsker adopsjonsorganisasjonene å unngå at søkere velger land ut fra kostnadsnivå. Hvilket land en familie kan/bør adoptere fra påvirkes av mange faktorer. Hvis et ønske om å adoptere fra et land med lave adopsjonskostnader blir et kriterium for valget, er det fare for at det overstyrer andre hensyn som er viktigere. I tillegg varierer kostnadsnivået mye både fra land til land og fra sak til sak. I noen land betales høye gebyrer til myndigheter/barnehjem, men ingen advokatutgifter. I andre land er det minimalt med gebyrer til myndighetene, men høye utgifter til advokat og/eller ekstra helsesjekker. Dette kan slå skjevt/tilfeldig ut for enkelte søkere slik at noen får (tilfeldigvis) høyere advokatregning enn andre hvis en sak blir forsinket i domstolen eller høyere helseutgifter pga. andre tilfeldige hendelser. Ved solidaritetsprinsippet slipper en slike uforutsigbare utslag for den enkelte familie. Til slutt påpeker Adopsjonsforum at det ville føre til mye administrativt merarbeid om hver minste utgift i utlandet og her hjemme måtte bokføres opp mot hver enkelt sak.

Adopsjonsorganisasjonene i Danmark og Sverige følger en annen modell. Her varierer gebyrenes størrelse avhengig av hvilket opprinnelses-

land søkerne velger. Guide 2012 presenterer Norge som den eneste medlemsstaten som følger solidaritetsprinsippet, se avsnitt 401.

#### *17.3.7.4 Bidrag og donasjoner*

Enkelte opprinnelsesland stiller som vilkår at adopsjonsorganisasjonene driver en form for humanitært arbeid i vedkommende land. Adopsjonsorganisasjonene kan også, dersom opprinnelsesstaten tillater det, drive bistandsarbeid på eget initiativ.<sup>8</sup> Det er særlig to spørsmål som melder seg i forbindelse med overføring av bidrag eller donasjoner til opprinnelsesstaten, enten det gjelder obligatoriske eller frivillige overføringer. Det første spørsmålet er hvilke typer overføringer som kan regnes som akseptable. Det andre spørsmålet er om slike bidrag skal regnes som rene adopsjonsutgifter som inngår som en del av de totale adopsjonskostnadene til søkerne, eller om de er kostnader som adopsjonsorganisasjonene må samle inn midler til ved f.eks. innsamlingsaksjoner og fadderskap.

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. Det er ikke nedfelt skriftlig hvilke utgifter adopsjonsorganisasjonene kan dekke over sine ordinære budsjett og hvilke de må skille ut og finansiere på annen måte. Denne sontringen skaper utfordringer for adopsjonsorganisasjonene. Den er avgjørende for om organisasjonene kan skaffe midlene i form av adopsjonsgebyrer fra adopsjonssøkerne, eller om de må samle inn midlene på annet vis.

Hove-utvalget siterte i sin utredning fra et innlegg de mottok fra Adopsjonsforum som omhandler utfordringer organisasjonene har ved sitt bistandsarbeid (NOU 2009: 21 s. 160):

«Foreningene er pålagt å ha et klart skille av kostnader til adopsjon og til bistand. Regelverket er imidlertid ikke helt klart, og en grenseoppgang kan være nødvendig. Hvis man er med på å betale for heving av standard, infrastruktur på og opplæring på barnehjem i Kina (der betales USD 3000 per adopsjon) regnes dette som en adopsjonskostnad. Hvis foreningen i andre land vil støtte samme formål (uten at dette er pålagt av myndighetene) anses dette

<sup>6</sup> [www.inoradopt.no](http://www.inoradopt.no)

<sup>7</sup> [www.adopsjonsforum.no](http://www.adopsjonsforum.no)

<sup>8</sup> India er eksempel på et land hvor bistandsprosjekter i regi av adopsjonsformidlere er forbudt.

som bistand. I noen land betaler vi ikke gebyrer av noe slag, men vi er pålagt av myndighetene å støtte prosjekter som ikke har noe med adopsjon å gjøre (for eksempel psykologhjelp for overgrepsofre i Colombia og utdanning for fattige barn i Etiopia). Dette må vi samle inn bistandspenger til, selv om dette er en forutsetning fra myndighetenes side for å få autorisasjon til å drive med adopsjon. I et tredje land har vi i årevis støttet et fosterhjemsprogram og fått aksept for at dette er en adopsjonskostnad selv om dette ikke er pålagt av myndighetene. Dette viser at det er et behov for diskusjon om hvordan man skal forstå skillet/forbindelsen mellom bistand og adopsjon.»

Adopsjonsforum viser til at bistand er både ønskelig og nødvendig sett fra organisasjonenes side idet samarbeidslandene både krever og forventer bistand (NOU 2009: 21 s. 160):

«På denne bakgrunn kan det hevdes at slike statlig pålagte bistandsprosjekter i disse landene kunne vært definert som «adopsjonskostnad», slik som gebyrene i andre land. I dag må vi samle inn midlene til disse «pålagte» prosjektene fra lotteri, innsamlinger, osv. Både myndigheter og barnehjem ser nok på graden av innsats som en del av det de «måler» organisasjonene etter, selv om dette ikke uttrykkes formelt. Både på Filippinene, i India, Kina, Bolivia, Peru, Chile, Nepal, og Sri Lanka har Adopsjonsforum mottatt signaler om at dette er positivt, og har positiv innvirkning på hvordan vår organisasjon blir bedømt.»

Ut fra sitatet kan det virke som om praksis er uensartet, og at om bidraget er pålagt ikke uten videre har avgjørende betydning for om utgiften kan inngå som del av adopsjonsprosessen eller om den må finansieres særskilt som bistandsarbeid. Det er betenkelig at frivillige bidrag og donasjoner via adopsjonsorganisasjonene kan gi disse «goodwill» i opprinnelsesstaten, men samtidig vil det ofte være naturlig at organisasjonene arbeider for å bedre forholdene for barn og unge i landene hvor de opererer.

Sekretariatet har vært i kontakt med Adopsjonsforum for å undersøke om myndighetene etter 2009 har gitt nærmere klargjøring av grensene mellom bidrag som regnes som adopsjonskostnader og ikke. En slik grenseoppgang er ikke gjort.

Samtlige adopsjonsorganisasjoner med formidlingstillatelse i Norge i dag driver en eller

annen form for humanitært arbeid i sine samarbeidsland.

#### 17.3.7.5 Internasjonale forpliktelser

##### *Rettsgrunnlag og internasjonale standarder*

FNs barnekonvensjon etablerer noen overordnede prinsipper og normer for internasjonal adopsjon. En av dem er 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).

Etter Haagkonvensjonen har sentralmyndigheter et særlig ansvar for å regulere kostnadene ved internasjonal adopsjon og «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. Ingen skal ha «urettmessig økonomisk eller annen vinning av virksomheter som har forbindelse med en internasjonal adopsjon, jf. Haagkonvensjonen artikkel 31 nr. 1. Haagkonvensjonenes artikkel 32 nr. 2 tillater kun betaling av «kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer for faglig bistand fra personer som har hatt befatning med adopsjonene».

Adopsjonsorganisasjoner skal «ikke ha økonomisk vinning for øye» og være underlagt kontroll av myndighetene i vedkommende stat med hensyn til sammensetning, drift og økonomi, jf. Haagkonvensjonen artikkel 11 bokstav a) og c). Hverken ledere, saksbehandlere eller ansatte i organer som har befatning med adopsjon, skal motta godtgjørelser som er «urimelig høye i forhold til de tjenester som er ytet», jf. Haagkonvensjonen artikkel 32 nr. 3.

En undersøkelse i 2000 viste stor variasjon blant medlemsstatene når det gjelder adopsjonskostnader og utgifter betalt av adopsjonssøkerne, inkludert avgifter for adopsjonsorganisasjonenes tjenester (avsnitt 43 i *Report and Conclusions of the Special Commission of November/December 2000* er illustrerende). Haagkonferansens spesialkommisjon har diskutert de økonomiske aspektene ved internasjonal adopsjon på sine møter. Haagkonferansens spesialkommisjon kom både i 2000 og senere med flere anbefalinger til statene for økonomiske problemstillinger.

Det finnes også andre organer som har utarbeidet internasjonale standarder og retningslinjer for håndtering av økonomiske spørsmål ved internasjonal adopsjon. EurAdopt og det Nordiske Adopsjonsrådet har utarbeidet et dokumentet

«*Good Practice in Economic Matters in Intercountry Adoption*». Dokumentet ble presentert for spesialkommisjonen i 2005. Videre har The African Child Policy Forum har nylig publisert «*Guidelines for Action on Intercountry Adoption of Children in Africa*» som mellom annet ser nærmere på økonomiske spørsmål. I Guide to Good Practice 2008 etablerte Haagkonferansen sentrale retningslinjer vedrørende adopsjonskostnader, bidrag og donasjoner og i Guide to Good Practice 2012 kapittel 8 og 9 gir Haagkonferansen viktige retningslinjer for hva som regnes som god praksis ved økonomiske spørsmål, da særlig som standarder for adopsjonsorganisasjonene.

I april 2011 anbefalte the Council on General Affairs and Policy of the Hague Conference on Private International Law (Rådet) at en gruppe eksperter burde undersøke spørsmål i relasjon til adopsjonskostnader ved internasjonal adopsjon. I februar 2014 publiserte det permanente kontoret ved Haagkonferansen resultatet av gruppens arbeid så langt: «*Draft note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption*». Ekspertgruppen skal fortsette sitt arbeid på dette feltet.<sup>9</sup> Neste møte i spesialkommisjonen skal finne sted i første halvdel av 2015, og arbeidet vil ventelig stå på agendaen der.

#### Rimelige gebyrer

Etter Haagkonvensjonen kan adopsjonskostnadene gå ut over ren utgiftsdekning, men godtgjørelsene til aktørene må være rimelig («reasonable»). Det er særlig hensynet til barnets beste som tilsier regulering av adopsjonskostnadene (Guide 2012 avsnitt 349):

«Owing to the pressure sometimes applied by receiving States on States of origin for the allocation of children, the influence exercised by certain accredited bodies, and the growing demand for children, some accredited bodies have on occasion been able to influence the allocation process or 'jump the queue' to obtain more speedy or favourable allocations of children ahead of other waiting prospective adoptive parents. Many practices, such as offering attractive financial inducements, result in a situation of unhealthy competition among States, and also among accredited bodies. These practices do not focus on the best interests of

children. Indeed, children are frequently the first victims of that outbidding process.»

I sitt notat fra februar 2014 om økonomiske aspekter ved internasjonal adopsjon, forsøkte ekspertgruppen å definere hva som ligger «rimelige» honorar i artikkel 32:

«*Reasonable (Art. 32(2) and (3))*: may refer to fees or remuneration that adequately compensate the service rendered (e.g., the remuneration of accredited body management and employees), measured in relation to the circumstances and the living standards in a specific State and other child welfare services.»

Ekspertgruppen illustrerer problemet tilknyttet gebyrer ved å gi eksempel på hvor mye gebyrer og kostnader kan variere, både internt mellom adopsjonsorganisasjonene i mottakerlandet, og i enkelte opprinnelsesland (Permanent Bureau: *Draft Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption* (2014), avsnitt 95):

«For example, prospective adoptive parents may pay between 10,000 Canadian Dollars and 40,000 Canadian Dollars in British Columbia (Canada), between 12,100 Euros and 22,000 Euros in Denmark, between 3,000 Euros and 15,000 Euros in France and between 9,000 Euros and 30,000 Euros in the Netherlands. Several studies have also noted variations in the sums that adoptive parents pay to complete an adoption from the same State of origin, ranging for example from 3,500 Euros to 17,000 Euros in India or from 4,000 Euros to 21,000 Euros in Colombia.»

I mange tilfeller er det lite samsvar mellom kostnadene og hva som kan regnes for legitime og rimelige kostnader, jf. avsnitt 95.

Ekspertgruppen gir flere håndfaste råd for hvordan medlemsstatene kan regulere og redusere avgifter og kostnader ved internasjonal adopsjon, se, avsnitt 100–112).

Også Guide 2012 presenterer rammer for hva som skal anses som «god praksis» i relasjon til hva som er rimelige gebyrer ved internasjonal adopsjon. Når sentralmyndigheten skal vurdere om adopsjonsorganisasjonene krever rimelige honorarer, må flere faktorer iakttas (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

<sup>9</sup> Council on General Affairs and Policy of the Conference (8.-10. April 2001): *Conclusions and recommendations adopted by the Council*, punkt 18.



costs charged by a similar body for the same State of origin.»

Gjennomslutlighet er sentralt for å avgjøre hva som er rimelige gebyrer, og Guide 2012 påpeker at sentralmyndigheten i det aktuelle landet bør ha oversikt over adopsjonskostnadene i sitt eget land og i opprinnelsesland (avsnitt 402). Både Guide 2012 og det nevnte notatet fra februar 2014 oppfordrer til åpenhet både mellom de godkjente organisasjonene og deres sentralmyndighet, men også mellom disse og opprinnelsesstatenes sentralmyndigheter. Ved å utveksle informasjon om hvilke konkrete poster som utgjør kostnadene ved en adopsjon, og hvor mye disse utgjør, dannes et grunnlag for å vurdere om kostnadene er rimelige, både for sentralmyndighetene og organisasjonene i begge land, samt for adopsjonssøkerne selv. Mest mulig av informasjonen bør være offentlig tilgjengelig (Guide 2008 avsnitt 234 og *Draft Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption* (2014), avsnitt 71–94).

Også tjenestene som adopsjonsorganisasjonene tilbyr bør gjøres kjent for adopsjonssøkerne på forhånd. Åpenhet vil «encourage consistency among the various service providers, based on the quality of service and not on a mere financial bidding process. This would have the further benefit of enabling the Central Authority to better evaluate the accredited bodies' performance in relation to the real objective of intercountry adoption», jf. Guide 2012 avsnitt 390.

Det kan være nødvendig at adopsjonsorganisasjoner krever et gebyr fra adopsjonssøkerne for å sikre seg fremtidig finansiell sikkerhet. To norske adopsjonsorganisasjoner har slike reguleringsfond. Reguleringsfondene må imidlertid være rimelige etter Haagkonvensjonen og ikke stride med prinsippet om at organisasjonene skal drives uten økonomisk vinning for øye, jf. Guide 2012 avsnitt 404.

#### *Bidrag og donasjoner*

Et spørsmål er hvor mye adopsjonsorganisasjoner, myndigheter og andre aktører kan ta seg betalt for å yte tjenester i forbindelse med adopsjon, altså selve kostnadsnivået på gebyrer. Et annet spørsmål er hvilke kostnader aktørene skal ha mulighet til å kreve fra eller tilby adopsjonssøkerne å betale. Disse to går noe over i hverandre, men når det gjelder de økonomiske aspektene ved internasjonale adopsjon, er mye av arbeidet internasjonalt knyttet til grensegangen mellom ulike

kostnader som adopsjonssøkerne må betale for adopsjonen.

I tillegg til at det både følger av adl. § 16d og Haagkonvensjonen artikkel 11 bokstav a) at adopsjonsorganisasjonene skal drives uten profitt for øye, følger det av Haagkonvensjonen artikkel 32 nr. 1 at ingen skal oppnå økonomiske eller andre upassende fordeler ved adopsjonen. Adgangen til å gi bistand til opprinnelsesland er ikke regulert i Haagkonvensjonen, men har senere blitt drøftet utførlig på spesialkommisjonsmøte, i Guide 2008 og 2012 og i *Draft Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption* (2014). I internasjonal sammenheng fokuseres det både på hvilke typer bidrag som bør tillates, men også hvorvidt ulike utgifter kan regnes som adopsjonskostnader eller i det hele tatt finansieres gjennom adopsjonssøkerne.

Dersom en åpner for en overføring av midler fra adopsjonsorganisasjonene og adopsjonssøkerne til opprinnelsesstaten i forbindelse med adopsjonen, oppstår det flere risikofaktorer. Det øker risikoen for å gjøre opprinnelsesstatens tiltaksapparat avhengig av midler som stammer fra adopsjonsvirksomhet og for at betalingen får innflytelse på hvor smidig eller fort adopsjonsprosessen går. I tillegg øker det konkurransen mellom adopsjonssøkere, adopsjonsorganisasjonene og 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, særlig for å bygge ut opprinnelsesstatens tiltaksapparat for barn, kan både være nødvendig og akseptabelt i startfasen av en reform for bedring av systemet (Guide 2008 avsnitt 227 og 228). Utfordringen er å finne en god balanse mellom «the provision of development aid, contributions, fees, or donations which help to build and maintain an effective child protection system» og «the avoidance of difficult ethical and legal problems which may arise where the source of funding is closely related to the intercountry adoption process», jf. avsnitt 227.

Spesialkommisjonen i 2000 var splittet med hensyn til spørsmålet om donasjoner, bidrag og bistand som ikke knyttes til den spesifikke adopsjonen kan kreves av adopsjonssøkerne. Kommisjonen var derimot samstemte om en anbefaling om at opprinnelsesland kan motta støtte for «family and child protection services» som ikke kompromitterer adopsjonsprosessen i seg selv

(*Report and Conclusions of the 2000 Special Commission* avsnitt 47):

«Receiving countries are encouraged to support efforts in countries of origin to improve national child protection services, including programmes for the prevention of abandonment. However, this support should not be offered or sought in a manner which compromises the integrity of the intercountry adoption process, or creates a dependency on income deriving from intercountry adoption. In addition, decisions concerning the placement of children for intercountry adoption should not be influenced by levels of payment or contribution. These should have no bearing on the possibility of a child being made available, nor on the age, health or any characteristic of the child to be adopted.»

Dette ble gjentatt i spesialkommisjonens anbefalinger etter nytt møte i 2005.

Hove-utvalget tolket Haagkonvensjonen som at «bistand både kan være ønskelig og nødvendig, men at bistand ikke må gis på en slik måte at den skaper avhengighet av internasjonal adopsjon i opprinnelseslandet. Ei heller må bistand veves for tett sammen med selve adopsjonssamarbeidet og behandling av de enkelte adopsjonssaker. Det må på denne bakgrunn kunne konkluderes med at det ikke etter Haagkonvensjonen er grunnlag for norske myndigheters krav om at organisasjonene må søke midler til utviklingshjelp utenfor adopsjonsbudsjettet», jf. NOU 2009: 21 s. 161.

I 2010 kom spesialkommisjonen med en klarere anbefaling med hensyn til samarbeidsprosjekter og lignende hjelpearbeid finansiert av adopsjonssøkere og/eller adopsjonsorganisasjoner: «The Special Commission emphasised the need to establish, in all cases, a clear separation of intercountry adoption from contributions, donations and development aid», jf. *Conclusions and Recommendations of the 2010 Special Commission* avsnitt 14.

Guide 2012 deler bidragene som adopsjonssøkerne betaler til adopsjonsorganisasjoner uten at de har direkte sammenheng med adopsjonsprosessen – kostnader som ikke regnes som adopsjonskostnader – i tre: «contributions demanded by the State of origin», «contributions demanded by the accredited body from prospective adoptive parents» og «donations» som er «voluntary ad hoc payments or gifts or material goods from the prospective adoptive parents or accredited bodies for

the well-being of children in institutions», se avsnitt 424.

*Draft Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption* (2014) benytter i stor grad de samme definisjonene, og definerer også andre viktige begreper, som kostnader, utviklingshjelp og avgifter.

Guide 2012 er tydelig på at bidrag, eller «contributions», skal være klart adskilt fra kostnadene som kan knyttes direkte til adopsjonen – adopsjonskostnadene, 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 barnehjemskostnader o.l. for barnet mens det er på institusjonen, 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 enn nødvendig.

Dersom opprinnelsesstaten krever bidrag av adopsjonsorganisasjonen, inkludert bidrag til kostnader som knyttes til barnets opphold på institusjon, 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. Om denne fremgangsmåten sier Guide 2012 i avsnitt 429:

«This practice is highly unethical and should be illegal. Similarly, neither the accredited bodies nor the prospective adoptive parents should offer donations to obtain an advantage over other adopters. The view that donations will not influence outcomes if paid after the adoption cannot be justified in the majority of cases.»

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.

I Guide 2012 fremgår det tydelig at adopsjonsforeldrene må informeres om at bidrag og donasjoner ikke er adopsjonskostnader i den forstand at de ikke er del av «the cost of providing all the

services necessary in the receiving State and the State of origin, to complete each particular adoption.» Norge er nevnt som eksempelet på et mottakerland hvor det ikke tillates at bidrag eller donasjoner kan regnes som adopsjonskostnad eller -gebyr, se avsnitt 432.

Guide 2012 nevner også særlig samarbeidsprosjekter mellom opprinnelseslandet og mottakerlandet (avsnitt 438):

«At its best, it is a genuinely altruistic activity that can bring great benefits to children without parental care in the State of origin, when the project is tailored to the needs of the community and with a view to its sustainability. At its worst, it is little more than a means to channel vulnerable children towards particular institutions for the purpose of intercountry adoption.»

Som en mulig, fremtidig løsning for å bryte forbindelsen mellom adopsjon og slike samarbeidsprosjekter, lanserer Guide 2012 ideen om at bistandsorganisasjoner kan gi utviklingshjelp direkte til opprinnelseslandet. Opprettelsen av bistandsarbeidet og selve utviklingshjelpen trenger ikke gå fra en adopsjonsorganisasjon selv om det er organisasjonen som samler inn midlene (avsnitt 441).

### 17.3.8 Myndighetsutøvelse overfor adopsjonsorganisasjoner

#### 17.3.8.1 Adopsjonsloven

Adopsjonsloven § 16d 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.»

Bestemmelsen sier ikke at det kun er brudd på pålegg som kan føre til tap av formidlingstillatelse. Den stiller heller ikke krav om at departementet først må gi pålegg om å rette på forhold før de trekker formidlingstillatelsen tilbake. 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 virk-

somheten må stoppes umiddelbart», jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 28.

Etter § 3 i forskrift om adopsjonsformidling skal departementet føre tilsyn med «alle sider» av organisasjonens virksomhet. Videre skal adopsjonsorganisasjonene gi myndighetene «nødvendig informasjon og bistand til innsyn i organisasjonenes virksomhet i inn- og utland».

Rammene for ansvaret til Bufdir, daværende Statens ungdoms- og adopsjonskontor, for å føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes virksomhet, er presisert i brev fra Barne- og familiedepartementet datert 16. oktober 1998. Brevet kom litt over ett år før selve forskriften og Adopsjonslovutvalget legger til grunn at det gir uttrykk for dagens forventninger for Bufdirs tilsynsansvar. Del II av brevet omhandler hva tilsynet og kontrollen særlig bør dreie seg om og departementet oppstiller der tre tema som tilsynsmyndigheten etter departementets mening bør fokusere på: Adopsjonsorganisasjonenes virksomhet i inn- og utland, herunder formidlingstillatelsene og godkjenning av adopsjonsorganisasjonenes utenlands kontaktnett,<sup>10</sup> organisasjonenes økonomi, og organisasjonenes informasjon til adopsjonssøkerne.

Departementet gir Bufdir stor frihet til å utvikle rutiner for å ivareta sitt tilsyns- og kontrollansvar. Det fremgår av brevet at departementet forutsetter at tilsynsmyndigheten høster informasjon om organisasjonenes virksomhet fra flere hold. En del av kontrollen foretar Bufdir ved den ordinære behandlingen av søknader om formidlingstillatelse, godkjenning av samarbeidskontakter i opprinnelsesland og foreleggelse av utkast til avtaler adopsjonsorganisasjonene ønsker å inngå med opprinnelsesland. I tillegg til den ordinære behandlingen, forutsetter departementet at tilsynsmyndigheten foretar jevnlig kontroll- og informasjonsreiser til stater det er gitt formidlingstillatelse i, og at myndighetene her i Norge mottar myndighetspersoner og utenlandskontakter fra opprinnelsesstatene. I brevet nevner departementet også at tilsynsmyndigheten gjennom faste møter med adopsjonsorganisasjonene og gjennom behandling av enkelt søknader om forhåndssamtykke til adopsjon får god oversikt over organisasjonenes arbeid samt utviklingen i opprinnelsesstatene. Videre er deltakelse på internasjonal møter om adopsjon en viktig kilde til informasjon, og myndigheten må bruke utenriksstjenesten

<sup>10</sup> Med kontaktnett menes f.eks. kontaktperson, kontaktorganisasjon, samarbeidsorganisasjon eller barnehjem/institusjon for barn.

aktivt for å holde seg orientert om utviklingen med internasjonale adopsjoner.

#### *Adopsjonsorganisasjonenes virksomhet i inn- og utland*

Etter forskriften § 2 annet ledd gis formidlingstillatelsene for inntil tre år av gangen, og adopsjonsorganisasjonene må fremme søknad om ny tillatelse innen tre måneder før tillatelsens utløp. Det fremgår av departementets brev datert 16. oktober 1998 at denne ordningen gir tilsynsmyndigheten mulighet til å føre rutinemessig tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes virksomhet i utlandet. Dersom det skulle skje endringer i opprinnelsesstaten som kan ha betydning for formidlingstillatelsen, følger det av forskriften § 10 at organisasjonene skal melde fra om dette straks. I søknadene om formidlingstillatelse må adopsjonsorganisasjonene dokumentere at de har fått behørig samtykke fra myndighetene i opprinnelsesstaten til å opptre der. I dette ligger at det kreves attestert, f.eks. fra vedkommende stats sentralmyndighet, at organisasjonens aktuelle kontakt der har tillatelse til å drive med adopsjonsformidling med utlandet, og til å samarbeide med vedkommende norske organisasjon. Dersom opprinnelsesstaten ikke kan gi slikt samtykke uten at organisasjonen er godkjent i Norge, kan det gis foreløpig tillatelse, betinget av at dokumentasjon for godkjenning i opprinnelsesstaten blir sendt inn senere. Departementet stiller opp en rekke forhold som må være til stede for behandling av søknad om formidlingstillatelse. 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. der, må adopsjonsorganisasjonen opplyse om sitt kontaktnett.

#### *Organisasjonenes økonomi*

Det fremgår av departementets brev om tilsyn at tilsynsmyndigheten har ansvaret for en løpende dialog mellom med adopsjonsorganisasjonene om de økonomiske sidene med organisasjonenes virksomhet. Etter forskriften § 8 skal organisasjonene utarbeide regnskap som årlig revideres av autorisert revisor og årsmelding i samsvar med de krav departementet fastsetter, jf. forskriften § 8. Organisasjonene må hvert år oversende årsberetninger og revidert regnskap, neste års budsjett samt referater fra landsmøter og lignende. Til-

synsmyndigheten godkjenner ikke regnskapene, men adopsjonsorganisasjonene må besvare eventuelle spørsmål fra myndigheten. Adopsjonsorganisasjonen må utarbeide egne regnskap for formidlingsarbeid og hjelpearbeid, eventuelt andre virksomhetsområde om den driver, jf. forskriften § 8 som stiller krav om «egne regnskap». Også regnskapet for hjelpearbeid skal være gjenstand for årlig revisjon.

Tilsynsmyndigheten må holde seg oppdatert på kostnadsnivået i adopsjonsorganisasjonene, men også kostnader blant adopsjonsorganisasjoner i de andre nordiske land. Gjennom Haagsamarbeidet må tilsynsmyndigheten skaffe seg et grunnlag for å vurdere hva som må anses som rimelige kostnader og utgifter i adopsjonsorganisasjonenes formidlingsarbeid. Departementet sendte brev datert 20. november 1998 til adopsjonsorganisasjonene om de økonomiske sidene ved internasjonal adopsjon og krav til rapportering. Ett av formålene med brevet var å sikre et mer likeartet regnskapssystem for de tre organisasjonene. Vedlagt brevet fulgte en detaljert plan for utarbeidelse av regnskap.

#### *Organisasjonenes informasjon om internasjonal adopsjon til adopsjonssøkerne, m.m.*

Tilsynsmyndigheten skal påse at all informasjon som adopsjonsorganisasjonen sender ut til sine søkere er i samsvar med norske og andre berørte lands lover. Organisasjonen må forelegge informasjonsmateriell av generell karakter til tilsynsmyndigheten for godkjenning, jf. forskriften § 12.

Adopsjonsorganisasjonene skal ha barnets beste som utgangspunkt for sitt arbeid, men det fremgår av departementets brev datert 16. oktober 1998 at de samtidig skal sikre at adopsjonssøkerens interesser blir ivaretatt på en god og upartisk måte. I denne sammenheng må tilsynsmyndigheten 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.

Sentralmyndighetene skal føre tilsyn med organisasjonenes økonomi gjennom årlig rapportering kontrollert av revisor.

#### *17.3.8.2 Internasjonale forpliktelser*

Det følger av Haagkonvensjonenes artikkel 11 bokstav c) at adopsjonsorganisasjoner skal «være underlagt kontroll av myndighetene i vedkom-

mende 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 av adopsjonsorganisasjoner. Guide 2012 forutsetter at tilsynet og evalueringen av organisasjonenes aktiviteter blir gjort på bakgrunn av de kriterier som er satt i selve formidlingstillatelsen. Videre understreker Guide 2012 at tilsynsmyndigheten må ta i betraktning de tre viktigste prinsippene som beskytter barn når de vurderer adopsjonsorganisasjonene: hensynet til barnets beste, subsidiaritetsprinsippet og forbudet mot upasende fordeler ved adopsjonen (avsnitt 268).

Hver medlemsstat bør utvikle regler for kontroll og tilsyn av adopsjonsorganisasjonene, hvilke myndighet som skal ha ansvaret og hvordan tilsynsmyndigheten skal utføre kontroll og tilsyn. Medlemsstaten må skaffe til veie ressurser som setter tilsynsmyndigheten i stand til å oppfylle sine plikter. Samtidig påpeker Guide 2012 at dersom det er nødvendig bør adopsjonsorganisasjonene tilføres «the best possible professional support in connection with their duties, for example the establishment of an effective partnership to provide the accredited bodies with tools, assistance and training, including training on how to apply the 1993 Hague Convention. That partnership would be directed towards achieving the difficult balance between supervision and support», jf. avsnitt 286. Bakgrunnen er at adopsjonsorganisasjonene utfører funksjoner i sentralmyndighetenes sted.

Haagkonvensjonen legger altså opp til et tett og godt samarbeid mellom tilsynsmyndigheten og adopsjonsorganisasjonene for at tilsynet skal fungere optimalt.

## 17.4 Andre nordiske lands rett

### 17.4.1 Sammendrag

De nordiske landene har alle gitt formidlingstillatelse til organisasjoner til å drive adopsjon med barn fra utlandet. 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 normalt kommunene gir, og som resulterer i en rapport tilsvarende sosialrapporten i Norge.

I både Danmark, Sverige og Finland gjør gangen i adopsjonssaken at søkerne normalt oppsøker adopsjonsorganisasjonen på et senere tidspunkt i adopsjonsprosessen enn det som er vanlig i Norge.

### 17.4.2 Dansk rett

I Danmark er sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen Ankestyrelsens familierettsavdeling (Ankestyrelsens familierettsafdeling). Ankestyrelsen løser oppgaver på det familierettslige området under Sosial-, barne- og integreringsdepartementet, og har bl.a. som oppgave å gi adopsjonsorganisasjoner formidlingstillatelser, jf. den danske adopsjonsloven § 30. Det er den danske adopsjonsloven med tilhørende forskrift som regulerer Ankestyrelsen og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver og ansvar, og som setter vilkår for formidlingstillatelse til adopsjon av barn bosatt utlandet.

Det følger av den danske adopsjonsloven § 30 at private organisasjoner kan gis tillatelse til å yte adopsjonshjelp. Av annet ledd fremgår det at det ligger til sosial- og integreringsministeren å fastsette nærmere regler og vilkår for tillatelse, og å føre tilsyn med virksomheten. Ved avgjørelsen av om Ankestyrelsen skal gi en bestemt organisasjon formidlingstillatelse, utarbeider Ankestyrelsen en konkret tillatelse til organisasjonen hvor de fastsetter vilkårene. I tillegg utarbeider Ankestyrelsen en avtale med organisasjonen. I Danmark er to organisasjoner gitt formidlingstillatelse for adopsjon av barn bosatt i utlandet: DanAdopt og

AC Børnehjælp. Til orientering siteres utdrag fra gjeldende tillatelse til AC Børnehjælp.<sup>11</sup>

Av tillatelsen fremgår de konkrete vilkår: organisasjonenes virksomhet skal «1) være bestemt af hensynet til barnets beste, 2) drives på et etisk og faglig forsvarlig niveau og uden økonomisk vinding for øje og 3) være i overensstemmelse med internationale konventioner, den danske adoptionslovgivning og vilkårene i denne akkreditering samt adoptionslovgivningen i de lande» hvor organisasjonen arbeider, jf. tillatelsen § 2.

Tillatelsen regulerer også organisasjonsmessige, økonomiske og administrative forhold. Om de økonomiske forhold sier tillatelsen at organisasjonene ikke må «drage utilbørlig økonomisk eller anden vinding i forbindelse med adoptionshjælpssvirkomheden, ligesom der ikke må modtages betaling, der står i et misforhold til det udførte adoptionshjælpsarbejde», jf. tillatelsen § 15 annet ledd. Om gebyrer sier tillatelsens § 16 at deres størrelse bestemmes etter prinsipper som er godkjent av Familiestyrelsen. Videre skal gebyret «alene dekke omkostninger og udgifter i forbindelse med adoptionshjælpssvirkomheden, herunder udgifter til hjælpearbejde, der har naturlig tilknytning hertil.»

Mens det er Ankestyrelsen som er sentralmyndighet og har ansvaret for det internasjonale samarbeidet, er selve tilsynet av de danske adopsjonsorganisasjonene todelt. Ankestyrelsen fører tilsyn med adopsjonsorganisasjonene, mens Adopsjonsnemnden (Adoptionsnævnet), fører tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes matchingsforslag og den del av organisasjonenes virksomhet som knytter seg til barnas psyko-sosiale og helbredsmessige forhold. Todelingen følger av den danske adopsjonsloven § 72 første og annet ledd. Slik sett kan en si at Ankestyrelsen har ansvar for det «innenlandske» tilsynet, og Adopsjonsnemnden fører tilsyn med adopsjonsorganisasjoners virksomhet i utlandet. Adopsjonsnemndens tilsynsansvar er regulert av forskrift om forretningsordenen for Adopsjonsnemnden (BEK nr. 808 av 21. juni 2013). Det løpende arbeidet foregår imidlertid i Ankestyrelsen, som er sekretariat for Adopsjonsnemnden.

Ankestyrelsen kan gi adopsjonsorganisasjonene «pålæg og kan ændre, begrænse eller tilbakelade tilladelsen, hvis organisationen overtræ-

der vilkårene for tilladelsen eller styrelsens øvrige forskrifter eller pålæg», jf. tillatelsen § 22.

Normalt tar søkerne kontakt med en adopsjonsorganisasjon først når de har fullført fase to i den danske adopsjonsprosessen, altså etter at adopsjonsforberedende kurs er fullført. Dette innebærer at adopsjonsorganisasjonenes ansvar og funksjon ofte er begrenset til å bistå adopsjonsøkere som er kommet et stykke på vei i adopsjonsprosessen.

Som omtalt i kapittel 24 her om forberedelse og oppfølging av adoptivfamilier, har Danmark et tilbud om etterfølgende bistand til adoptivfamilien. Danske myndigheter har også ansvar for oppfølgingsrapporter.

### 17.4.3 Svensk rett

Den svenske sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen er MIA (Myndigheten för internationella adoptionsfrågor) som er underlagt Sosialdepartementet. MIAs oppgaver er mellom annet å godkjenne adopsjonsorganisasjoner og ha tilsyn med deres formidlingsvirksomhet, samle og spre informasjon om internasjonale adopsjoner, samt samarbeide med andre land i spørsmål som omhandler internasjonale adopsjoner. Det er loven om internasjonal adopsjonsformidling (lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling) som regulerer MIAs og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver og ansvar, samt vilkårene for å få formidlingstillatelse til adopsjon av barn bosatt utlandet.

Til forskjell fra dansk rett, er internasjonal adopsjonsformidling definert i svensk rett (loven om internasjonal adopsjonsformidling § 2): «verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sitt hemvist samt att även i övrigt lämna den hjälp som behövs för att en adoption skall kunna genomföras.»

Etter loven om internasjonal adopsjonsformidling § 6 kan formidlingstillatelse bare gis til «sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla internationella adoptioner. Auktorisation får ges endast om det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmerke. För auktorisation krävs vidare att sammanslutningen har styrelse och revisorer samt stadgar som innebär att sammanslutningen är öppen.» Kravene som stilles til adopsjonsorganisasjonenes samarbeidspartnere i opprinnelsesstaten, og som

<sup>11</sup> Avtalen «Akkrediteringsaftale mellem Familiestyrelsen og AC Børnehjælp» er inngått mellom AC Børnehjælp og Familiestyrelsen under Justitsministeriet i 2011. Justitsministeriet har gitt AC Børnehjælp tillatelsen ved *Skrivelse om akkreditering til AC Børnehjælp til at yde adoptionshjælp*.

må være til stede for at organisasjonen skal få tillatelse til internasjonalt samarbeid, fremgår av § 6a.

I Sverige er fem organisasjoner gitt formidlingstillatelse for adopsjon av barn bosatt i utlandet: Förbundet Adoptionscentrum, Barnen Framför Allt – Adoptioner, Barnens Vänner, Adoptionsforeningen La Casa og Familjeforeningen för Internationell Adoption (FFIA). Deres oppgaver er knyttet opp til definisjonen av adopsjonsformidling i lovens § 2. FFIA har besluttet å legge ned sin virksomhet på grunn av den store nedgangen i internasjonal adopsjoner. Avviklingen skjer i løpet av 2014 og i tett samarbeid med MIA og de andre organisasjonene.

MIA skal føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene etter loven om internasjonal adopsjonsformidling § 9, og organisasjonene har opplysningsplikt overfor MIA både i forbindelse med tilsyn, men også i forbindelse med endringer i virksomheten uavhengig av tilsynet, jf. § 8a. Formidlingstillatelsen kan etter § 10 trekkes tilbake dersom forutsetningene for formidlingsvirksomhet etter § 6 ikke lenger er til stede, om organisasjonen ikke oppfyller sine plikter overfor MIA, eller dersom organisasjonen ikke har formidlet barn de siste to årene.

I den svenske loven om internasjonal adopsjonsformidling § 8d fremgår 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.

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.

#### 17.4.4 Finsk rett

I Finland er sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen Adopsjonsnemnden (Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland). Adopsjonsnemnden er underlagt sosial- og helseomsorgen, og har bl.a. som oppgave å innvilge finske adopsjonsorganisasjoners formidlingstillatelser og godkjenne deres internasjonale samar-

beidspartnere. Det er den finske adopsjonsloven som regulerer nemndens og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver, ansvar samt vilkårene for å få formidlingstillatelse til adopsjon av barn bosatt utlandet. I tillegg til Adopsjonsnemnden, har «tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården» myndighet på adopsjonsfeltet. Til forskjell fra regelverket i Norge, Danmark og Sverige, gir den finske adopsjonsloven § 33 en oversikt over adopsjonsorganisasjonens oppgaver. Oversikten er ikke uttømmende.

Det fremgår av den finske adopsjonsloven § 87 første og annet ledd at både kommunale sammenlutninger og foreninger kan gis tillatelse til å drive en adopsjonsorganisasjon. Vilkårene følger av tredje ledd:

«Tillstånd att driva adoptionsbyrå eller att tillhandahålla internationell adoptionstjänst kan beviljas sökande som i sin verksamhet inte eftersträvar ekonomisk vinst och som bedöms ha kapacitet att tillhandahålla adoptionsrådgivning eller internationell adoptionstjänst på ett yrkesskickligt, långsiktigt och tillförlitligt sätt. En förutsättning för tillstånd är dessutom att det med tanke på anordnandet av adoptionsrådgivning eller internationell adoptionstjänst kan anses vara ändamålsenligt att sådan verksamhet inleds.»

I tillegg til at formidlingen ikke kan drives for å oppnå økonomisk gevinst, må organet eller organisasjonen som søker anses å ha være i stand til å drive adopsjonsformidling eller rådgivning på en profesjonell, langsiktig og pålitelig måte. Videre må organisasjonen eller organet være egnet. Den finske adopsjonsloven stiller også krav til adopsjonsorganisasjonens eventuelle samarbeidspartnere i utlandet, jf. den finske adopsjonsloven § 90.

I Finland er tre organ eller organisasjoner gitt formidlingstillatelse for adopsjon av barn bosatt i utlandet: Redd Barna Finland, Interpedia og Helsingfors stads socialverk. Deres oppgaver er regulert i den finske adopsjonsloven § 33. De skal påse at internasjonale adopsjoner skjer «i enlighet med barnets bästa, med respekt för i internationell rätt erkända principer om barnets rättigheter och utan att någon på ett obehörigt sätt får ekonomisk eller annan nytta av adoptionerna.» I tillegg til selve adopsjonsformidlingen, skal adopsjonsorganisasjonen bistå ved adopsjonen, samt gi nødvendig hjelp, støtte og bistand til adoptivbarnet og dennes vårdnadshavare samt, efter adoptivbarnets död, dennes avkomlingar och deras vårdnadshavare att få uppgifter om adoptivbarnet och hans

eller hennes ursprung från den stat från vilken han eller hon anlände».

Det overordnede ansvaret for tilsyn ligger til sosial- og helsedepartementet, jf. den finske adopsjonsloven § 85. Formidlingstillatelsen kan trekkes etter § 89 dersom «om gällande bestämmelser eller föreskrifter inte följs vid adoptionsrådgivningen eller den internationella adoptionstjänsten, eller om det uppdagas brister eller missförhållanden i verksamheten och de inte har avhjälpits eller undanröjts inom den tid som verket eller nämnden utsatt.» Adopsjonsorganisasjonene har informasjonsplikt overfor adopsjonsmyndighetene etter den finske adopsjonsloven § 91.

Adopsjonsorganisasjonenes mulighet til å kreve avgifter og kostnader fra søkerne, fremgår av den finske adopsjonsloven § 35, hvor det mellom annet slås fast at: «Adoptionstjänstorganet kan ta ut en avgift för internationell adoptionstjänst samt ersättning för kostnader som uppkommit i ärendet. Avgiften får inte bestämmas så att den överstiger adoptionstjänstorganets verkliga kostnader för verksamheten.» De økonomiske forholdene reguleres nærmere i forskrift (se Statsrådets förordning om adoption, 3.5.2012/202).

## **17.5 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag**

### **17.5.1 Definisjon av og forbud mot adopsjonsformidling**

Et sentralt trekk ved dagens organisering av adopsjonsfeltet, er offentlig kontroll med aktørene for å sikre at adopsjoner retter seg mot barnets beste. Kontrollordninger er også et viktig element i den internasjonale reguleringen. På denne bakgrunn mener Adopsjonslovutvalget at det er nødvendig at adopsjonsloven inneholder et uttrykkelig forbud mot adopsjonsformidling. Någjeldende adopsjonslov knytter forbudsbestemmelsen direkte opp mot definisjonen av adopsjonsformidling. Utvalget mener det er gode grunner for å ha en bestemmelse som definerer adopsjonsformidling i den hensikt å klargjøre handlinger som faller inn under betegnelsen og som dermed ikke er tillatt for andre enn godkjente adopsjonsorganisasjoner. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse tilsvarende adl. § 16a.

For organisasjoner er det forbudt å drive formidlingsvirksomhet uten tillatelse fra departementet, jf. adl. § 16b første ledd andre punktum. Dette unntaket fra forbudet mot adopsjonsformidling i adl. § 16 er gjennomregulert, og en kan

gjærne si at organisasjoners adopsjonsformidling er legalisert. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er dekkende å fremstille hovedregelen som et forbud mot adopsjonsformidling. Hvorvidt denne rettssituasjonen best beskrives som et forbud, eller om en heller skal regne organisasjonenes mulighet til å drive med adopsjonsformidling som en konsesjonsordning, blir da gjerne en smakssak. Departementet fremstiller regelen som en forbudsbestemmelse med unntaksregler, se Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 19–20, og Adopsjonslovutvalget har valgt å gjøre det samme. Det kan argumenteres for at en synliggjøring av forbudet som et utgangspunkt, tydeliggjør hensynene bak reguleringen av adopsjonsformidling.

Definisjonen i adl. § 16a 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 dersom formålet med kontakten er å oppnå adopsjon. Adopsjonslovutvalget mener at dette ligger implisitt i ordlyden til adl. § 16a, og bruker derfor den i sitt forslag.

Adopsjonslovutvalget ønsker å få tydeligere frem 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 adopteres, også defineres som adopsjonsformidling i lovens forstand.

Når det gjelder straffereaksjon for overtredelse av forbudet mot adopsjonsformidling, har ikke Adopsjonslovutvalget funnet grunn til å endre strafferammen. Som det fremgår nedenfor i punkt 17.4.6, 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 kapittel 10 i adopsjonsloven, se kapittel 27 om sanksjoner og straff.

### **17.5.2 Om myndighetenes og organisasjonenes ansvar må defineres**

Definisjonen i nåværende adl. § 16a gir ikke en fullstendig oversikt over adopsjonsorganisasjonenes ansvar. Hove-utvalget mente at det var både ønskelig og nødvendig å definere organisasjonenes ansvar og funksjon samt trekke opp grensene mot myndighetenes ansvar (NOU 2009: 21 s.154):



«Adopsjonsutvalget viser til at myndighetenes ansvar for adopsjonsformidlingen er regulert i Haagkonvensjonen og at norsk gjennomføring av denne burde gjenspeiles i lovgivningen. [...] Det er videre slik at det er myndighetene som har tiltrådt konvensjonen og som har ansvar på de områder konvensjonen definerer. Myndighetene kan til en viss grad delegere oppgaver. Oppgaver som ikke i henhold til en klar hjemmel er delegert til organisasjonene, tilfaller derfor myndighetene.»

Hove-utvalgets forslag til definisjon og grenseoppgang for myndighetenes og organisasjonenes ansvar var «motivert av krav og forutsetninger etter Haagkonvensjonen samt dansk og svensk rett på området», jf. NOU 2009: 21 s. 154. Hove-utvalget ga ikke et konkret forslag til definisjon.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om adopsjonsloven bør inneholde en definisjon av «adopsjonsformidling» som gir en presentasjon av adopsjonsorganisasjonenes ansvarsområder, eller angir formålene med adopsjonsformidling etter mønster av den finske reguleringen.

Adopsjonslovutvalget ser at det kan være nyttig for adopsjonsorganisasjonene å få tydeliggjort sitt ansvarsområde og skillet mellom adopsjonsmyndighetene og organisasjonenes ansvar. Samtidig henger en legaldefinisjon av adopsjonsformidling nært sammen med behovet for en lovfestet regel som forbyr privatpersoner og organisasjoner uten tillatelse til å drive adopsjonsformidling, jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 17. Utvalget er i tvil om en uttømmende definisjon vil ha en praktisk betydning. Adopsjonsorganisasjonene må utføre de oppgaver som er nødvendige for å kunne drive med adopsjonsformidling, uavhengig av om det fremgår direkte av loven eller ikke. Videre er det internasjonale adopsjonsbildet i endring, og utvalget vil nødlig lovfeste ansvarsområder som stadig blir utdatert og må oppdateres. Slike hjemler kan være mer forvirrende enn klargjørende. Adopsjonslovutvalget mener derfor at problemstillingen bør løses på andre måter enn å innføre en lovbestemmelse som definerer organisasjonenes ansvar og funksjon.

Adopsjonslovutvalget mener at det vil gi bedre struktur i regelverket dersom loven oppstiller det klare utgangspunkt, nemlig at Bufdir er sentralmyndighet. Bufdir har dermed ansvar for at pliktene som springer ut fra Haagkonvensjonen blir oppfylt og etterlevd. Videre foreslår utvalget en forskriftshjemmel for delegering av bestemte deler av ansvaret som følger av Haagkonvensjonen. Visse ansvarsområder og oppgaver ved inter-

nasjonal adopsjonsformidling bør likevel tas opp på et mer overordnet plan, og er tema for den kommende diskusjonen.

### 17.5.3 Oppgaver og ansvar ved internasjonal adopsjonsformidling

#### 17.5.3.1 Utredning og godkjenning av adopsjonssøkere

Adopsjonsorganisasjonenes ansvar for utredning og godkjenning henger sammen med deres ansvar for å utstede formidlingsbekreftelser til søkerne. 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 utredelse 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 formidlingsbekreftelse og at denne skal samsvare med Hove-utvalgets forslag til faste godkjenningsrammer (NOU 2009: 21 s. 154–155).

Adopsjonslovutvalget viderefører ikke Hove-utvalget forslag om faseinndeling, se kapittel 18.5. Når det gjelder tidspunkt for utstedelse av formidlingstillatelse stiller derfor saken seg noe annerledes for Adopsjonslovutvalget enn for Hove-utvalget. Etter Hove-utvalgets forslag om at formidlingstillatelse skulle utstedes etter fase to, ville adopsjonsmyndighetene allerede ha vurdert at søkerne oppfylte de objektive vilkårene i adop-

sjonsloven. Utredning- og godkjenningssansvaret til adopsjonsorganisasjonene i forbindelse med formidlingsbekreftelse hadde derfor blitt minimalt. Når Adopsjonslovutvalget ikke viderefører forslaget om fasesystemet, må søkerne enten først få forhåndssamtykke eller først få formidlingsbekreftelse. Det avgjørende for valget er hvilken løsning som minimerer behovet for at adopsjonsorganisasjonene må gjøre en utredning av søkerne.

Av høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, var flertallet for at organisasjonene utsteder formidlingstillatelse senere enn det som er kravet i dag. Den eneste instansen som gikk imot var Bufdir 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 formidlingstillatelse gjerne kan legges til et senere tidspunkt. Bufetat region øst påpekte et relevant moment for denne diskusjonen i et avsnitt hvor de argumenterte for at det bør innføres restriksjoner i utstedelse av antall formidlingsbekreftelse (høringsuttalelsen til Bufetat region øst datert 28. april 2010 s. 9):

«Formidlingsorganisasjonene har ansvar for å utstede formidlingsbekreftelser for søkere. Disse er ofte ikke realistiske hva angår adopsjonsland, alder på barn og/eller mulighet for å gjennomføre en adopsjon innen gjeldende godkjenningsperiode.

Dagens godkjenningsordning har ført til at mange adoptivsøkere står i en meget krevende situasjon. [...]

Nåværende ordning med et ubegrenset og urealistisk stort antall adopsjonsformidlinger fra de tre formidlingsinstanser, bør vurderes i lys av dagens realiteter. Region øst mener det kan være behov for å vurdere restriksjoner av antall formidlingsbekreftelser. Det foreslås at aktuell godkjenningsordning endres slik at søkerne blir ivaretatt på en bedre måte enn i dag.»

Adopsjonslovutvalget har kommet til at adopsjons-søkerne må ha forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon før de kan kreve formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjonene. En slik ordning vil klargjøre at ansvaret for utredning og godkjenning av søkerne ligger til myndighetene. I tillegg vil situasjonen som Bufetat region øst påpeker antagelig kunne avhjelpes noe med at søkerne først må ha et forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene før de kan be om formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjonene.

Adopsjonslovutvalget ønsker å knytte noen kommentarer til noen av motargumentene til forslaget til ny rekkefølge på forhåndssamtykke og formidlingsbekreftelse.

De forskjellige opprinnelsesstatene stiller ulike krav til søkerne. Om adopsjonsorganisasjonene kan utstede en formidlingsbekreftelse, avhenger av om søkerne oppfyller vilkårene i opprinnelseslandet. Det kan oppstå situasjoner hvor søkerne ikke oppfyller vilkårene for adopsjon i noen av opprinnelseslandene som adopsjonsorganisasjonene samarbeider med. Dette vil også kunne skje søkere som har fått forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene. Dagsaktuelle eksempler er homofile og lesbiske par, og enslige. Norske myndigheter kan finne søkerne egnet som adoptivforeldre, samtidig som det vil være svært få/ingen opprinnelsesland som tildeler barn adopsjonssøkere som er enslige, homofile eller lesbiske. En lang utredelse- og godkjenningsprosess kan dermed ende med at adopsjonsorganisasjonene må si nei til å gi søkerne formidlingstillatelse.

Adopsjonslovutvalget mener at slike situasjoner må løses gjennom kommunikasjon mellom adopsjonsmyndighetene, adopsjonsorganisasjonene og søkerne, inkludert veiledning av søkerne. Adopsjonsmyndighetene må informere søkerne om at de kan risikere at adopsjonsorganisasjonene ikke har kapasitet i det landet søkerne ønsker å adoptere fra, eller at de ikke oppfyller vilkårene i noen av samarbeidslandene til organisasjonene. I tillegg må myndighetene tidlig oppfordre søkerne om å ta kontakt med organisasjonene

for informasjon og veiledning om hvilke opprinnelsesland som kan være aktuelle for dem. Adopsjonsorganisasjonene har den beste oversikten både på konkrete forhold i sine samarbeidsland, og hvilke vilkår som søkerne må oppfylle for å være aktuelle for det landet.

Et annet motargument mot å endre på rekkefølgen mellom formidlingsbekreftelse og forhåndssamtykke er at adopsjonssøkernes valg av land kan være et moment i vurderingen av om søknaden om forhåndssamtykke skal avslås eller ikke. 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. Adopsjonslovutvalget mener at slike forhold bør kunne avdekkes i utredningsprosessen også uten at adopsjonssøkerne har fått formidlingstillatelse til et bestemt land. Adopsjonsmyndighetene kan ved kartleggingen av adopsjonssøkernes motivasjon og egnethet undersøke om de har vurdert hvilket land de ønsker å adoptere fra. Dette vil bli et moment i vurdering på lik linje med andre saksopplysninger.

Et siste motargument som Adopsjonslovutvalget ønsker å kommentere er at adopsjonsorganisasjonene uansett må vurdere søkerne i forbindelse med at de skal utstede en formidlingsbekreftelse. En slik vurdering vil imidlertid bli mindre omfattende dersom søkerne allerede er utredet og har fått forhåndssamtykke av adopsjonsmyndighetene, enn dersom adopsjonsorganisasjonene skal vurdere søkerne innledningsvis. Utvalget understreker likevel at dersom adopsjonsorganisasjonene skulle oppdage forhold ved søkerne som de mener ikke stemmer overens med vilkårene for forhåndssamtykke, plikter de å gi tilbakemelding til adopsjonsmyndighetene om dette. En slik opplysningsplikt følger av nåværende forskrift om adopsjonsformidling § 11 annet ledd siste punktum, og utvalget forutsetter at denne opplysningsplikten videreføres i forskriftsreguleringen.

### 17.5.3.2 *Veiledning og rådgivning av adopsjonssøkere*

Ulike søkere vil ha forskjellige behov for konkrete opplysninger om aktuelle opprinnelsesland. Lovgivningen kan derfor vanskelig regulere på hvilket tidspunkt adopsjonssøkerne skal ta kontakt med adopsjonsorganisasjonene. Samtidig vil en ord-

ning med at forhåndssamtykke må foreligge før formidlingsbekreftelse kunne føre til at søkere utsetter kontakt med organisasjonene. I høringsrunden til NOU 2009: 21 mente både Adopsjonsforum, Landsgruppen for helsesøstre og InorAdopt at det er viktig at adopsjonssøkerne så tidlig som mulig kontakter adopsjonsorganisasjonene, alternativt at de kontakter organisasjonene på samme tidspunkt som de kontakter Bufetat region.

Ingen av høringsinstansene mente at adopsjonssøkerne bør komme i kontakt med adopsjonsorganisasjonene på et senere tidspunkt enn de gjør i dag. Som Adopsjonsforum påpekte har adopsjonsorganisasjonene kunnskap om og erfaring med adopsjonsprosessen og opprinnelsesstatene som det er viktig at adopsjonssøkerne får rede på innledningsvis.

Adopsjonslovutvalget mener at adopsjonsorganisasjonene bør fortsette å spille denne rollen i informasjonsflyten til 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 til å ta kontakt med den andre parallelt.

### 17.5.3.3 *Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c)*

Hove-utvalget påpekte at etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c) skal sentralmyndigheten utstede en separat erklæring om at adopsjonen kan foretas («the adoption can proceed») etter at adopsjonssøkerne er tildelt et barn fra utlandet, en såkalt artikkel 17c)-erklæring. Hove-utvalget mente at formuleringen i departementets brev datert 3. mars 2004 – «forhåndssamtykket til adopsjon etter adopsjonsloven § 16e, sammenholdt med ordningen for behandling av saker som gjelder spesielle tildelinger» – ikke er tilstrekkelig til å oppfylle kravet i Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c). Hove-utvalget foreslo at det nedfelles i lovgivning at det er sentralmyndigheten som har ansvar for å utstede artikkel 17c)-erklæring (NOU 2009: 21 s. 155–156). Hove-utvalget bemerket at oppgaven med å utstede erklæring kan delegeres til adopsjonsorganisasjonene, men at de ikke gikk inn for en slik løsning. Hove-utvalget viste til at forslaget måtte ses i sammenheng med at Hove-utvalget foreslo at myndighetene skal ha større ansvar i tildelingsprosessen (NOU 2009: 21 s. 155–156).

Rent praktisk foreslo Hove-utvalget utstedelse av artikkel 17 c)-erklæring lagt til fem regionråd som de foreslo ble opprettet i hver av de fem regionene i Bufetat. Som det framgår av Høringsnotat – forslag til endringer i lov 28. februar 1986 nr. 8 (adopsjonsloven) side 18, er ikke forslaget om regionråd fulgt opp av departementet. Adopsjonslovutvalget skal legge gjeldende organisering av myndigheter til grunn for sitt lovutkast.

Høringsuttalelsene er gitt på bakgrunn av Hove-utvalgets forslag om regionråd. Det var få høringsinstanser som uttalte seg om spørsmålet. Bufdir støttet Hove-utvalget i at adopsjonsmyndighetene bør ha større ansvar i tildelingsprosessen, men mente at det burde vurderes nærmere hvordan dette best kan oppnås. Bufdir påpekte at det må tas hensyn til at denne delen av adopsjonsprosessen ikke bør være unødig byråkratisk og tidkrevende, i tillegg til at søkerne bør sikres likebehandling i størst mulig grad (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 17). Bufdir støttet derimot ikke Hove-utvalget forslag om at de fem regionrådene skulle samtykke til tildelinger fra utlandet og utstede artikkel 17c)-erklæring. Bufdir mente at Bufdir selv burde inneha begge myndighetene både som sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen og som tilsynsmyndighet overfor adopsjonsorganisasjonene (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 18):

«Bufdir vil gjennom utøvelsen av disse oppgavene kunne få nyttig innsyn i hvordan adopsjonsorganisasjonene arbeider, og ved det økt mulighet for å føre kontroll med deres virksomhet. Myndigheten til å utstede erklæring etter artikkel 17c) utgjør også en av Haagkonvensjonens mest sentrale prosessuelle sikkerhetsgarantier, og det forutsettes i utgangspunktet at myndigheten skal utøves av sentralmyndigheten selv. Det må ellers forutsettes at avgjørelse om samtykke til utlandets tildeling skal treffes raskt, noe som er vanskelig å forene med at rådene treffer sine avgjørelser i forhåndsfastlagte møter. Hensynet til likebehandling av søkere vil også kunne bli problematisk, jf. våre kommentarer ovenfor i punkt 1.2. hvor vi uttrykker tvil med hensyn til hvordan rådene skal kunne holdes oppdatert på andre råds avgjørelser og praksis.»

Adopsjonsforum mente på sin side at adopsjonsorganisasjonene fortsatt bør ha ansvaret for å utstede artikkel 17c)-erklæring. Adopsjonsforum viste både til ansvaret for utstedelse av artikkel 17c)-erklæring, Hove-utvalgets forslag om at det skulle være adgang til å klage på regionrådets eventuelle avslag og Hove-utvalgets forslag om at

det skulle kreves ny vandelsattest i forbindelse med tildeling (høringsuttalelsen til Adopsjonsforum datert 19. mai 2010 s. 7–8):

«Forslaget fra utvalget er ofte praktisk umulig i forhold til responstiden som kreves fra enkelte samarbeidsland. I noen land kan domstolene kreve at familiene skal akseptere tildelingen etter få dager, og møte til et innkalt rettsmøte på en forhåndsfastsatt dato etter kort tid. Dersom en 'standard' tildeling innenfor gitt forhåndssamtykke alltid skal 'overprøves' i et norsk byråkrati, vil familien i mange saker ikke kunne overholde slike krav fra utenlandske myndigheter / domstoler og kan miste tildelingen.

Norske myndigheter må ha tillit til at utenlandske myndigheter følger nødvendige prosedyrer i tråd med Haag-konvensjonen og 'Guide to good practice'. Staten bør derfor fortsatt gi delegert fullmakt til autoriserte adopsjonsforeninger for å følge opp Haagkonvensjonens artikkel 17c) på dette området, slik som i dag. De norske foreningene er også akkreditert av utenlandske myndigheter, og har dermed også fått tillit fra disse til å håndtere sakene. Foreningene har best kjennskap til domstols- og forvaltningspraksis i utlandet, og har gode forutsetninger for å vurdere om saken kan gå videre. Å frata de norske foreningene denne fullmakten ville være et tilbakeskritt og kan øke ventetiden for barnet.

Kun der forespørselen om matching av barn inneholder opplysninger som bryter med forhåndssamtykket (f.eks. høyere alder) eller der det framkommer opplysninger om barnets helse e.l. som tilsier ekstra behandling i det regionale adopsjonsrådet bør foreningene sende sakene til Bufetat/regionrådene for ekstra vurdering. Dette er i tråd med den danske praksis som er beskrevet i utvalgets utredning (s. 229).»

Også Ønskebarn fokuserte på den praktiske gjennomføringen av forslaget og etterlyste en vurdering av hvor lang tid en statlig etterkontroll av tildelingen burde/kunne ta (høringsuttalelsen til Ønskebarn datert 19. mai 2010 s. 7–8).

Både Adopsjonsforum og Ønskebarn var altså av den oppfatning at vurderingen av tildelinger fra utlandet fortsatt burde ligge til adopsjonsorganisasjonene.

Utstedelse av artikkel 17 c)-erklæring henger sammen med vurderingen av den tildelingen som er gitt til hver enkelt adopsjonssøker eller adop-

sjonssøkerpar. Adopsjonslovutvalget mener at den myndighet som vurderer om tildelingen av et barn faller innenfor eller utenfor søkerens forhåndssamtykke, eller er en spesiell tildeling, også bør utstede artikkel 17 c)-erklæring. Det vil være ineffektivt og lite hensiktsmessig å legge disse to oppgavene på to ulike organer. Som det fremgår av kapittel 18 om myndighetenes ansvarsområder og saksgang ved internasjonal adopsjon, foreslår Adopsjonslovutvalget at Bufdir selv vurderer opprinnelsesstatens tildelinger av foreldre til barn bosatt i utlandet. Utvalget mener dermed at Bufdir også bør ha ansvar for at det utstedes artikkel 17c)-erklæring etter Haagkonvensjonen.

Videre mener Adopsjonslovutvalget at dette er en oppgave som ikke bør delegeres til adopsjonsorganisasjonene, men som bør ligge til Bufdir.

#### 17.5.3.4 Oppfølgingsrapporter

Hove-utvalget mente at når norske myndigheter gir formidlingstillatelse til virksomhet i et land som krever oppfølgingsrapport, har norske myndigheter en plikt til å bistå ved utarbeidelsen av slike rapporter. Etter Hove-utvalgets syn må oppfølgingsrapporter betraktes som en plikt der slike rapporter er en forutsetning for adopsjons-samarbeid og Hove-utvalget mente at denne forståelsen var i godt samsvar med Haagkonvensjonen. Hove-utvalget mente at plikten til å bistå med oppfølgingsrapporter i en bestemt periode må hjemles i lov eller forskrift. Hove-utvalget foreslo at Bufetat region skal bistå med utarbeidelse av oppfølgingsrapporter (NOU 2009: 21 s.157).

Flere høringsinstanser uttalte seg om forslaget om oppfølgingsrapporter, og alle var positive til at norske myndigheter bør ha et visst ansvar for å skrive slike rapporter. Hvilken instans som burde ha ansvaret, var imidlertid ikke alle høringsinstansene enige om.

De tre adopsjonsorganisasjonene var positive til at norske myndigheter tar over mer av oppfølgingsansvaret. Adopsjonsforum mente f.eks. at det burde hjemles en mulighet for den norske sentralmyndigheten til å pålegge kommunene å bidra til å skrive oppfølgingsrapporter. Det bør settes tidsfrister for utarbeidelsen og sikres at det er tilstrekkelig resurser til at det gjøres (høringsuttalelsen til Adopsjonsforum datert 19. mai 2010 s. 9).

Landsgruppen av helsesøstre var av den oppfatning at ansvaret for oppfølgingsrapportene ikke burde ligge til Bufetat region. Landsgruppen av helsesøstre viste til sitt eget hefte, *Adoptivfamilien – Veiviser for helsestasjonens- og skolehelsetjenesten*,

som anbefaler at den helsesøsteren som har hatt kontakt med familien og oppfølgingen av barnet er den som skriver oppfølgingsrapporten i samarbeid med foreldrene og alternativt lege (høringsuttalelsen til Landsgruppen av helsesøstre datert 18. mai 2010 s. 4):

«Vi finner forslaget om at bufetat skal bistå med oppfølgingsrapporter noe underlig, da bufetat har lite kjennskap til det enkelte barn og familie og deres daglige fungering. Vår erfaring er at foreldre trenger bistand i dette fra en tjeneste/etat som de har nær kontakt med, og hvor terskelen for å ta kontakt er lav. Videre har helsestasjonen et normalitetsperspektiv som er viktig også i denne type saker, kombinert med spesiell kunnskap om adoptivbarns særskilte behov. Det bør gjerne utvikles klare retningslinjer for utfylling av denne type oppfølgingsrapport, og sørges for at helsesøstre og andre får nødvendig oppdatering av sin kompetanse på dette feltet.»

Bufdir var også enig i at norske myndigheter bør ha et visst ansvar for at det skrives oppfølgingsrapporter i de tilfeller barnets opprinnelsesland krever det. Bufdir påpekte at en slik ordning ville kunne gi noen rettslige problemstillinger, særlig dersom opprinnelseslandet krever oppfølgingsrapporter om barnet til det er blitt eldre (opptil 18 år). Bufdir mente imidlertid at det var naturlig å legge et slikt ansvar til søkerens bostedskommune (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 20).

I de tilfeller hvor opprinnelsesstaten krever oppfølgingsrapport fra offentlige myndigheter, er Adopsjonslovutvalget enig med Hove-utvalget i at oppfølgingsrapporter bør være et offentlig ansvar. Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven fastsetter at Bufetat har ansvaret for oppfølgingsrapporter, noe som innebærer at Bufdir vil få det overordnede ansvaret for oppfølgingsrapporter. Ansvaret gjelder dersom opprinnelsesstaten stiller krav om oppfølgingsrapporter fra offentlig myndighet eller at rapporten er godkjent av offentlige myndigheter, og gjelder uavhengig av om kravet knytter seg til å gi adopsjonsorganisasjoner formidlingstillatelse der eller ikke.

Ansvaret for gjennomføringen kan delegeres til Bufetat region og Adopsjonslovutvalget foreslår at Bufetat under ett får hjemmel i adopsjonsloven til å innhente opplysninger fra kommunale instanser som er nødvendig for å utarbeide oppfølgingsrapporter. Etter en gjennomgang av vilkårene til opprinnelseslandene på adopsjonsorganisasjone-

nes hjemmesider, foreslår Adopsjonslovutvalget at plikten strekker seg til 3 år etter hjemkomst. Videre foreslår utvalget å lovfeste at adoptivbarnets bostedskommune på anmodning skal bistå Bufetat med utarbeidelsen av oppfølgingsrapporter. Det er naturlig at kommunen legger denne oppgaven til helsestasjonen, særlig i lys av rundskriv IS-6/2013 *Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa* og Landsgruppen av helsesøstre sin høringsuttalelse sitert ovenfor. Adopsjonslovutvalget 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 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.

I praksis kan dermed utarbeidelsen av oppfølgingsrapporter løses ved at det formelle ansvaret for gjennomføringen sentralt ligger til Bufetat region. Bufetat region sørger for at helsestasjonene rutinemessig følger opp adoptivfamilier og utarbeider oppfølgingsrapporter i samarbeid med foreldrene og eventuelt lege der det er nødvendig.

Bestemmelsen foreslås knyttet til lovutkastets kapittel 6 om støtte etter adopsjon, se utkastets § 30.

#### **17.5.4 Vilkår for utstedelse av formidlingstillatelse**

##### *17.5.4.1 Avgjørelsesmyndighet*

Etter nåværende ordning er det Bufdir som behandler søknad om formidlingstillatelse. Adopsjonslovutvalget mener at dette er en god ordning, men mener at det bør fremgå direkte av adopsjonsloven at det er Bufdir som har ansvaret.

##### *17.5.4.2 «driftstillatelse» og «formidlingstillatelse»*

Hove-utvalget foreslo en klargjøring i begrepsbruken slik at «autorisasjon» og «autorisert organisasjon» benyttes som samlebetegnelse for alle de tillatelser som er nødvendig for at en organisasjon skal kunne drive med adopsjonsformidling (NOU 2009: 21 s.153). Videre etterlyste Hove-utvalget en lovfestet klargjøring mellom tre ulike trinn i prosessen frem mot autorisasjon: «Godkjenning» av selve organisasjonen som en adopsjonsorganisasjon, «formidlingstillatelse» som norske myndigheters avgjørelse om at organisasjonen kan drive

formidlingsarbeid i et bestemt land, og «tillatelse» som betegnelse på at myndighetene i opprinnelseslandet har gitt adopsjonsorganisasjonen lov til å drive formidling i vedkommende land. Hove-utvalget understreket at de to førstnevnte bør være tidsbegrenset og at avgjørelse om «godkjenning» og «formidlingstillatelse» må regnes som enkeltvedtak (NOU 2009: 21 s.153).

De få høringsinstansene som uttalte seg var positive til en tydeliggjøring av en tretrinnsprosess og at godkjenning som adopsjonsorganisasjon og formidlingstillatelse blir gitt for en tidsavgrenset periode. Både Verdens Barn og Adopsjonsforum mente at godkjenningen som adopsjonsorganisasjon bør fornyes hvert femte eller sjuende år, og at formidlingstillatelse til konkrete land også bør være tidsbegrenset. Formidlingstillatelsen bør etter Adopsjonsforums syn være knyttet opp til tilsvarende tillatelse hos utenlandske myndigheter (høringsuttalelsene til Adopsjonsforum datert 19. mai 2010 s. 10 og Verdens Barn udatert s. 3).

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at både avgjørelse om tillatelse til å drive med adopsjonsformidling og tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land er enkeltvedtak som organisasjonen kan påklage til departementet, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a). Dette fremgår i og for seg allerede av forskrift om adopsjonsformidling § 2 andre og tredje ledd. Videre bør det fremgå av adopsjonsloven at søknad om tillatelse til å drive med adopsjonsformidling og tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land skal behandles av Bufdir.

Adopsjonslovutvalget er også enig med Hove-utvalget og høringsinstansene i at tillatelse til å drive med adopsjonsformidling (driftstillatelse) og tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land (formidlingstillatelse) fortsatt bør være tidsbegrenset. Adopsjonslovutvalget støtter Hove-utvalget i at driftstillatelse bør fornyes hvert femte eller sjuende år. Adopsjonslovutvalget viser særlig til at sentralmyndigheten skal drive tilsyn av, og et utstrakt samarbeid med, adopsjonsorganisasjonene. Risikoen ved lengre intervaller mellom fornyelse av driftstillatelse er dermed lav. Utvalget viser også til at adopsjonsorganisasjonene som er godkjente i dag har vært det i lengre tid, og denne delen av arbeidet har dermed vist seg stabil. Alt i alt er det liten grunn til å kreve fornyelser hyppig. For organisasjoner som har hatt driftstillatelse i flere år, bør Bufdir normalt gi tillatelse for syv år. Ved oppstart bør driftstillatelse gis i fem år. Som Hove-utvalget skriver, bør det foreligge spesielle grunner for ikke å fornye adopsjonsorganisasjo-

ners driftstillatelse, se NOU 2009: 21 s 153. Adopsjonslovutvalget foreslår at tidsbegrensningen på driftstillatelser fremgår av forskrift.

De samme hensyn gjelder i stor grad tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land (formidlingstillatelse). Her ga ikke Hove-utvalget forslag om et bestemt antall år mellom hver fornyelse. Gjeldende rett er at adopsjonsorganisasjoner kan få formidlingstillatelse i inntil tre år, jf. forskrift om adopsjonsformidling § 2 annet ledd. Adopsjonslovutvalget påpeker at formidlingstillatelser er avhengig av forhold i opprinnelsesstaten, og at det kan variere hvor stabile forholdene er der. Hvor lenge formidlingstillatelsen skal gjelde bør derfor være opp til Bufdirs kvalifiserte vurdering av forholdene i det konkrete landet. Utvalget foreslår ingen forskriftsendring på dette punkt og at også denne grensen fremgår forskrift.

I dag skiller ikke adopsjonsloven mellom tillatelse til å drive med adopsjonsformidling og tillatelse til å formidle barn fra det enkelte land, hverken når det gjelder betegnelse i loven eller hvilke vilkår må være oppfylt, se adl. § 16d. I realiteten er imidlertid dette to ulike avgjørelser: Driftstillatelsen er bestemmende for om en organisasjon skal kunne formidle adopsjon av barn bosatt i utlandet, mens formidlingstillatelsen slår fast hvilket land organisasjonen kan operere i.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at tretrinnsprosessen som er skissert i NOU 2009: 21 s. 153 virker klargjørende og ryddig. Samtidig er avgjørelsene avhengig av hverandre. En organisasjon får ikke formidlingstillatelse uten å ha tillatelse til å drive med adopsjonsformidling, og den får ikke tillatelse til å drive med formidling uten å ha formidling av barn fra utlandet med sikte på adopsjon som hovedformål, jf. adl. § 16d første ledd annet punktum. Det kan vanskelig tenkes en adopsjonsorganisasjon som ikke har som siktemål å formidle barn til adopsjon, og det vil heller ikke være ønskelig. Dertil kommer det at en tillatelse fra opprinnelsesstaten også gjerne vil være avhengig av at adopsjonsorganisasjonen har en formidlingstillatelse i Norge. Hvilket trinn som kommer først og sist kan dermed variere noe. Også lovtekniske hensyn spiller inn. Loven bør ikke bruke begreper som normalt innebærer det samme (godkjenning, autorisasjon, tillatelse), for å skille mellom ulike avgjørelser. Utvalget foreslår derfor ikke å lovfeste en tretrinnsprosess for godkjenning eller autorisasjon av organisasjoner. Utvalget foreslår derimot å synliggjøre i lovteksten at organisasjoner både må ha driftstillatelse

og formidlingstillatelse for å formidle adopsjoner fra utlandet.

Ved lovreguleringen har Adopsjonslovutvalget tatt utgangspunkt i nåværende adl. § 16d første og annet ledd. I forslaget til ny lovtekst synliggjør utvalget at en organisasjon som skal drive med adopsjonsformidling både må ha tillatelse til å drive med adopsjonsformidling, og tillatelse til å drive med formidling fra det enkelte land, ved å lovregulere tillatelsene i to separate paragrafer. Begge typer tillatelse skal være tidsbegrenset, og formidlingstillatelsen skal angi hvilken eller hvilke land den gjelder for. Dersom søknad om drifts- eller formidlingstillatelse blir avslått, eller Bufdir stiller forutsetninger som organisasjonen finner tyngende, kan vedtaket påklages til departementet.

#### 17.5.4.3 *Vilkår for drifts- og formidlingstillatelse*

Dagens regelverk stiller flere vilkår til organisasjoner som søker om å få formidle internasjonale adopsjoner, se adl. § 16d første ledd og forskriften § 4. Noen av vilkårene fremgår kun av forskriften, mens andre fremgår både av forskriften og adopsjonsloven, om enn med ulik ordlyd. Slik inkonsekvent gjentakelse bidrar til å gjøre regelverket uoversiktlig.

Ved utarbeidelsen av vilkårene for drifts- og formidlingstillatelse har Adopsjonslovutvalget tatt utgangspunkt i gjeldende rett. I den forbindelse knytter utvalget en særlig bemerkning til de kravene som kun fremgår av 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 fremgår av Haagkonvensjonen, se artikkel 11 og 12. Utvalget foreslår derfor at også disse kravene fremgår av selve adopsjonsloven.

Internasjonal adopsjon er et felt hvor det de siste årene har foregått store endringer og Adopsjonslovutvalget ser derfor nødvendigheten av at adopsjonsloven inneholder en forskriftshjemmel som gjør det mulig å oppdatere regelverket fortløpende. Forslag til forskriftshjemmel er liklydende med nåværende adl. § 16d tredje ledd. Den gir dermed kun hjemmel til forskriftsbestemmelser om hvilke krav som kan stilles til en adopsjonsorganisasjon, dens virksomhet og avvikling. Adopsjonslovutvalget mener at forslaget vilkår for tillatelse til adopsjonsorganisasjoner er i tråd med Haagkonvensjonen artikkel 11 bokstav a) og b) og artikkel 12.

## 17.5.5 Adopsjonsorganisasjonenes økonomi

### 17.5.5.1 Innledning

Mange av emnene som er diskutert under gjeldende rett her i kapittelet er utfordringer som adopsjonsorganisasjonene og sentralmyndighetene står overfor internasjonalt, og de fleste spørsmålene knytter seg til opprinnelsesstatenes regelverk og praksis. For eksempel vil flere av problemstillingene kunne løses ved at opprinnelsesstatene innfører regelverk om hvilke typer utgifter de kan kreve av adopsjonsorganisasjonene og en ensartet praksis på typer utgifter/kostnader og nivå. Disse spørsmålene kan ikke løses gjennom norsk regelverk, men gjennom internasjonalt samarbeid. Imidlertid kan også det norske regelverket forbedres på flere punkter.

### 17.5.5.2 Driftsstøtte

Hove-utvalget mente at adopsjonsorganisasjonenes ansvar må reguleres på en måte som gjør det mulig å tilpasse driftsstøtten etter omfanget av deres ansvar og funksjoner (NOU 2009: 21 s. 159):

«Adopsjonsutvalget foreslår at organisasjonenes ansvar defineres og at driftsstøtte gis etter en nærmere analyse av hvilket ansvar og hvilken funksjon organisasjonene utøver på vegne av norske myndigheter. Nivået på driftsstøtten må også reflektere hvilken prioritering politiske myndigheter mener utvikling av nye samarbeidsland bør ha.»

Hove-utvalget viste til at adopsjonsorganisasjonene ikke klarer å fremskaffe barn til alle søkerne som myndighetene gir forhåndssamtykke til, samtidig som de har en plikt til å utstede formidlingsbekreftelse. Nivået på driftsstøtten burde derfor etter Hove-utvalgets syn økes, i alle fall midlertidig, fordi organisasjonene over tid har ivarett ansvar og funksjoner som tilfaller myndighetene etter Haagkonvensjonen. Dersom driftsstøtten økes, vil organisasjonene kunne ha mulighet til å utvikle nye samarbeidsland.

De få som uttalte seg om forslagene i høringsrunden, var positive, og som nevnt over i avsnittet om gjeldende rett, har adopsjonsorganisasjonene siden 2011 årlig mottatt en samlet økning på kr 0,8 millioner i driftsstøtte, under forutsetning at midlene benyttes til å utvikle nye samarbeidsland.

Adopsjonslovutvalget foreslår ingen lovendringer når det gjelder adopsjonsorganisasjonenes driftsstøtte, men minner om at det fremgår av Guide to Good Practice 2008 at Norge er forpliktet

til å sikre at adopsjonsorganisasjonene har tilstrekkelig med ressurser til å utføre sine oppgaver, jf. avsnitt 118. Videre viser utvalget til avsnitt 133 som betegner det som «bad practice» å basere subsidier til adopsjonsorganisasjonene på antall søkere eller gjennomførte adopsjoner. Driftsstøtten bør beregnes ut fra adopsjonsorganisasjonenes oppgavemengde og ansvarsområder.

### 17.5.5.3 Gebyrer

Etter Hove-utvalgets forståelse av Haagkonvensjonen var det akseptabelt og tilrådelig at adopsjonsorganisasjonene har avsatt midler for å sikre forsvarlig drift. Hove-utvalget påpekte at adopsjonsorganisasjonene må ha mulighet til å bygge seg opp en buffer slik at deres økonomi tåler konjunktursvingninger og endringer i valutakursene. Departementet burde etter Hove-utvalgets syn klargjøre at oppbygningen av en slik buffer ikke strider mot adl. § 16d (NOU 2009: 21 s. 160). Bruken av slike reguleringsfond må imidlertid reguleres for å hindre at fondene benyttes til å holde gebyrene kunstig lave eller for å motvirke muligheter og åpenhet og innsyn og vanskeliggjøre tilsynet (NOU 2009: 21 s. 158). Videre mente Hove-utvalget at organisasjonene ikke lenger burde benytte seg av solidaritetsprinsippet for å fastsette adopsjonssøkerens samlede utgifter per adopsjon. Ved å forlate solidaritetsprinsippet, mente Hove-utvalget at det ville bli mulig for søkerne å vurdere gebyrenes riktighet. I tillegg ville myndighetene få et annet og bedre grunnlag for tilsynsarbeidet og lettere kunne sammenligne organisasjonenes gebyrnivåer (NOU 2009: 21 s. 158–159). Når det gjaldt hvilke utgifter som kan aksepteres innenfor Haagkonvensjonen artikkel 32, foreslo Hove-utvalget at myndighetene lager retningslinjer for dette, samt at det tas inn en bestemmelse om forbud mot vederlag i adopsjonsloven. Etter Hove-utvalgets syn burde f.eks. organisasjonene kunne kreve et gebyr fra søkerne til dekning av arbeid med utvikling av nye land (NOU 2009: 21 s. 159).

Adopsjonslovutvalget mener at den nærmere reguleringen av regnskapsføringen til organisasjonen og prinsippene for denne vanskelig kan gis gjennom lov eller forskrift fordi en slik reguleringsform vil være unødig stivbeint. Samtidig vil utvalget gi sin tilslutning til oppfordringen fra Hove-utvalget om å utarbeide retningslinjer slik at føringene på dette feltet blir bedre. Åpenhet om både om økonomien i organisasjonen og hvordan denne kontrolleres er en viktig side ved Haagkon-



vensjonen. Adopsjonsorganisasjonene bør trekkes inn i prosessen.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at adopsjonsorganisasjonene bør kunne bygge seg opp en økonomi som ikke er sårbar for konjunktursvingninger eller endringer i valutakurser. I tillegg mener Adopsjonslovutvalget at slike reguleringsfond bør være store nok til også å sikre en eventuell avvikling av driften i ordnede former. Utvalget oppfordrer departementet til å tilføye kravet om avviklings- og reguleringsfond for dette formålet i forskrift. Bestemmelsen hører naturlig sammen med nåværende § 13 i forskrift om adopsjonsformidling.

Adopsjonslovutvalget er ikke enig med Hove-utvalget når det gjelder solidaritetsprinsippet. Etter Adopsjonslovutvalgets syn bør adopsjonsorganisasjonene kunne beholde denne måten å fordele utgiftene på. Prinsippet fører til at de økonomiske elementene kommer i bakgrunnen. Forutsetningen er at kravet om åpenhet og gjennomsiktighet i Haagkonvensjonen er oppfylt. Både tilsynsmyndigheten og adopsjonssøkerne må dermed ha mulighet til å få innsyn i hvilke utgifter som knytter seg til adopsjon fra det enkelte land.

#### 17.5.5.4 Bidrag og donasjoner

Hove-utvalget forsto Haagkonvensjonen slik at bistand både kan være ønskelig og nødvendig. Adopsjonsorganisasjonene må imidlertid ikke gi bistand på en slik måte at den skaper avhengighet av internasjonal adopsjon i opprinnelseslandet eller veves for tett sammen med selve adopsjons-samarbeidet og behandling av de enkelte adopsjonssaker. Hove-utvalget konkluderte med at det «ikke etter Haagkonvensjonen er grunnlag for norske myndigheters krav om at organisasjonene må søke midler til utviklingshjelp utenfor adopsjonsbudsjettet», jf. NOU 2009: 21 s. 161.

Hove-utvalget mente at organisasjonene i samråd med tilsynsmyndigheten må utvikle en praksis i tråd med Haagkonvensjonen. Myndighetene må formulere generelle og veiledende kriterier for når bistand kan dekkes over adopsjonsbudsjettet. Bufdirs tilsyn ble sentralt her, og Hove-utvalget var av den oppfatning at tilsynet ville forenkles dersom organisasjonenes rettigheter og plikter reguleres i retningslinjer.

Adopsjonslovutvalget er enig i at myndighetene bør utarbeide retningslinjer om hvilke kostnader som skal regnes for adopsjonskostnader og hvilke kostnader som må finansieres utenom obli-

gatoriske bidrag fra adopsjonssøkerne. Retningslinjene må bygge på og være i tråd med Haagkonvensjonen, Guide 2008 og 2012 og spesialkommissjonens anbefalinger. Adopsjonslovutvalget er oppmerksom på at grensegangen mellom gebyrer, bidrag og donasjoner aktualiserer kompliserte spørsmål som til dels står uavklarte også på internasjonalt nivå. Etter utvalgets syn bør det likevel være mulig for Bufdir å gi retningslinjer som gir grunnlag for en konsekvent praksis og håndheving blant norske adopsjonsorganisasjoner.

#### 17.5.6 Forbud mot vederlag

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 artikkel 32 nr. 1 og artikkel 8. De økonomiske sidene ved adopsjon utløser komplekse problemstillinger som er «at the heart of most major problems related to intercountry adoption» (Permanent Bureau: *Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption* (2014), avsnitt 8). De kan ikke løses med ett enkelt tiltak.

Selv om de økonomiske spørsmålene ved internasjonal adopsjon er kompliserte, og uten én enkel løsning, er det etter Adopsjonslovutvalgets syn et minimum at adopsjonsloven uttrykkelig lovfester et forbud mot å gi vederlag eller annen motytelse i forbindelse med adopsjon. Som det følger av Haagkonvensjonen artikkel 32 er det bare kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer for faglig bistand fra personer som har hatt befatning med adopsjonene, som kan betales eller forlanges. Adopsjonslovutvalget foreslår at strafflegging av overtredelse av forbudene i adopsjonsloven samles i en egen bestemmelse i adopsjonsloven. Sanksjoner for overtredelse av adopsjonsloven er nærmere utredet i kapittel 27 om straff.

Ved utformingen av bestemmelsen, har Adopsjonslovutvalget lagt seg tett opp til formuleringen av forbudet mot vederlag for samtykke i adopsjonssaker. Utvalget foreslår at forbudet rammer personer som gir vederlag eller motytelse. Personer eller organisasjoner som mottar vederlag eller motytelse som gir dem urettmessig vinning, vil kunne omfattes av korrupsjonsbestemmelsen i strl. (2005) § 387 (strl. (1902) § 276a).

### 17.5.7 Myndighetsutøvelse overfor adopsjonsorganisasjoner

#### 17.5.7.1 Tilsyn og kontroll

Hove-utvalget mente at sentralmyndigheten bør ha ansvar for å støtte og bistå adopsjonsorganisasjonene, samt føre tilsyn med dem. Hove-utvalget mente at det burde være en målsetting med tilsynet at adopsjonsorganisasjonene og sentralmyndigheten sammen søker å finne frem til løsninger på spørsmål om organisasjonenes drift, økonomi, virksomhet i utlandet og så videre. Slik sett rettet Hove-utvalget oppmerksomheten mot samarbeidet mellom tilsynsmyndigheten og adopsjonsorganisasjonene.

Bortsett fra tilsynet med de økonomiske sidene ved adopsjonsformidling, mente imidlertid Hove-utvalget at informasjonen om myndighetenes tilsyn med adopsjonsorganisasjonene var vanskelig tilgjengelig. Tilsynet burde etter Hove-utvalgets mening intensiveres (NOU 2009: 21 s. 162):

«Økt tilsyn kan gi større forståelse for og innsyn i organisasjonenes utfordringer, herunder i opprinnelseslandene. Gjennom tilsynet kan myndighetene få økt kunnskap om adopsjonsformidling og således fange opp problemer og utfordringer på dette området løpende. Adopsjonsutvalget mener således at myndighetene skal involvere seg løpende i prosesser knyttet til adopsjonsformidling og ikke utelukkende føre kontroll i etterkant.»

Som det fremgår ovenfor i punkt 17.4.3.3 i dette kapitlet foreslo Hove-utvalget at adopsjonsmyndighetene selv burde vurdere tildelingene som blir gjort i utlandet. Utvalget påpekte at dersom deres forslag om dette ikke ble fulgt opp, burde sentralmyndigheten føre tilsyn med tildelingene (NOU 2009: 21 s. 162).

Det var få høringsinstanser som uttalte seg om tilsyn av adopsjonsorganisasjonene, og kommentarene ble gjerne knyttet opp mot adopsjonsmyndighetenes eventuelle tilsyn av tildelinger av foreldre til barn, se f.eks. høringsuttalelsen til Ønskebarn datert 19. mai 2010 s. 8.

Både InorAdopt og Verdens Barn så på det som positivt dersom tilsynsmyndigheten fikk økt ressurser til å føre tilsyn med opprinnelsesland. På side 8 i sin høringsuttalelse skrev Verdens Barn:

«Det er etter Verdens Barns syn viktig at norske myndigheter gjennom Bufdir i større grad

har ressurser til å føre tilsyn med norske adopsjonsforeninger, deres samarbeidsorganisasjoner og den delen av adopsjonsprosessen som foregår i utlandet. Bufdir bør prioritere tilsynsreiser i de land Norge samarbeider med om adopsjon. Økt tilsyn kan gi større forståelse for og innsyn i organisasjonenes utfordringer, herunder i opprinnelseslandene.»

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at Bufdir bør ha ansvar for å føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene, og foreslår å lovfeste at tilsyn er en av Bufdirs oppgaver.

Betegnelsen «tilsyn» kan på sett og vis gi et feilaktig, eller ufullstendig inntrykk av Bufdirs kontroll av adopsjonsorganisasjonene. Tilsyn gir gjerne assosiasjoner til en klarere myndighetsutøvelse enn hva Haagkonvensjonen legger opp til. Selv om det er Bufdirs ansvar å påse at Haagkonvensjonen blir fulgt, og herunder kontrollere at adopsjonsorganisasjonenes virksomhet følger konvensjonen og norsk regelverk, foregår det meste av Bufdirs kontrollvirksomhet ved dialog, samarbeid og felles kontaktflater. Utviklingen av «adopsjonsfeltet» skjer i samarbeid mellom adopsjonsmyndighetene og adopsjonsorganisasjonene. Bufdir fører dermed kontinuerlig tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes virksomhet uten at det blir skilt ut som en tidsavgrenset aktivitet. Bufdirs tilsynsvirksomhet tilsvarer dermed ikke andre, mer rene tilsynsorgans kontrollvirksomhet innenfor offentlig forvaltning.

Når det er sagt anser Adopsjonslovutvalget det som viktig at det går et klart skille mellom sentralmyndigheten, adopsjonsmyndighetene ellers og adopsjonsorganisasjonene. Adopsjon er et viktig og sensitivt område og adopsjonsorganisasjoner, som er private medlemsforeninger, har stort handlingsrom i tillegg til ansvar og oppgaver som i utgangspunktet ligger til staten selv. Adopsjonsorganisasjonenes vide fullmakter må avspeiles i Bufdirs tilsyn.

Adopsjonslovutvalget foreslår at flere av momentene som fremgår av departementets brev datert 16. oktober 1998 og § 3 i forskrift om adopsjonsformidling fremgår av selve regelverket. Adopsjonslovutvalget har i sitt lovutkast tatt utgangspunkt i nåværende adl. § 16d siste ledd, men har skilt den ut i en egen bestemmelse om tilsyn og kontroll. Det fremgår direkte av lovutkastet at det er Bufdir som skal føre tilsynet, og at Bufdir fører tilsyn med «alle sider» av adopsjonsorganisasjonenes virksomhet. Dette er konkretisert med en ikke-uttømmende liste over tilsynsområder. Adopsjonslovutvalget kommenterer sær-

lig forslaget om tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes «sammensetning». At Bufdir skal påse at adopsjonsorganisasjonene har kompetent arbeidskraft innebærer ikke at adopsjonsorganisasjonene skal involvere Bufdir i tilsettingsprosessen av nye medarbeidere. Det innebærer imidlertid at Bufdir skal vurdere om adopsjonsorganisasjonen har tilstrekkelig arbeidskraft og kompetente medarbeidere som gjør det mulig for adopsjonsorganisasjonen til å utføre sine oppgaver på forsvarlig vis. Denne oppgaven er særlig viktig når antallet internasjonale adopsjoner går ned.

Forslaget er etter Adopsjonslovutvalgets syn i tråd med Haagkonvensjonen artikkel 11 bokstav c).

Bufdirs fremgangsmåte for hvordan det vil utføre tilsynet bør fortsatt i stor grad være opp til Bufdir selv. Adopsjonslovutvalget 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.

#### 17.5.7.2 Myndighetsutøvelse

Ordlyden i forskrift om adopsjonsformidling § 3 annet ledd tilsvarer nåværende adl. § 16d siste ledd angående konsekvensen av at adopsjonsorganisasjonene ikke oppfyller kravene til «godkjenning» og/eller «formidlingstillatelse». Denne

dobbel reguleringen er etter Adopsjonslovutvalgets syn unødvendig og kan bidra til forvirring. Utvalget mener at Bufdirs virkemidler overfor adopsjonsorganisasjonene er så inngripende at det må hjemles direkte i loven. Utvalgets forslag til lovbestemmelse tar utgangspunkt i nåværende adl. § 16d siste ledd. Utvalget mener at bestemmelsen hører naturlig sammen med hjemmelen for Bufdirs tilsynsansvar, og foreslår at disse to utgjør en egen paragraf. Som nåværende bestemmelse, stiller ikke Adopsjonslovutvalgets forslag til ny bestemmelse krav om at Bufdir først må gi pålegg om å rette på forhold før den 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). Adopsjonslovutvalget påpeker likevel at de lovfaste kravene til saksbehandlingen som følger av forvaltningsloven, og de domstolsskaptene normene om kravene til innholdet av avgjørelsen (formålmessighet, krav til det faktiske grunnlaget m.v.) uansett gjelder ved Bufdirs myndighetsutøvelse.



*Del VIII*  
*Myndighet og saksbehandling*



## Kapittel 18

# Myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved internasjonal adopsjon

### 18.1 Innledning

Dette kapitlet presenterer både saksgangen i saker om adopsjon av barn fra utlandet, og hvilken organ som har ansvar for hvert trinn i prosessen frem til adopsjon. Flere av trinnene i prosessen er behandlet andre steder i utredningen, men for å gi et sammenhengende bilde av adopsjonsprosessen, blir de også nevnt her.

Kapitlet er bygget opp på samme måte som de fleste andre kapitler i utredningen, med en gjennomgang av gjeldende rett først (oppdelt i adopsjon via og utenom adopsjonsorganisasjon), deretter internasjonale forpliktelser og nordisk rett. Presentasjonen av Adopsjonslovutvalgets forslag til endringer utgjør hoveddelen av kapitlet. Adopsjonslovutvalget har flere forslag både når det gjelder gangen i en adopsjonssak, hvilken organ som bør ha ansvar for hvert trinn, og i hvilken grad gangen i saksbehandlingen bør nedfelles i loven. Utvalget mener at forslagene ikke vil medføre store omveltninger i adopsjonsfeltet, men at de vil gjøre adopsjonsprosessen mer samordnet og ansvarsfordelingen mer rasjonell.

Flere steder i kapitlet blir det henvist til saksbehandlingsregler. Det blir f.eks. noen steder kort slått fast at en avgjørelse er et enkeltvedtak eller ikke. Saksbehandlingsreglene blir ikke gått nærmere inn på her, men behandles i kapittel 20.

### 18.2 Gjeldende rett

#### 18.2.1 Internasjonal adopsjon gjennom adopsjonsorganisasjon

##### 18.2.1.1 Formidlingsbekreftelse

Som hovedregel skal internasjonal adopsjon skje gjennom en organisasjon som har tillatelse fra departementet til å drive med adopsjonsformidling etter adl. § 16d, jf. § 16f første ledd. En adopsjonsprosess starter derfor ofte med at adopsjons-

søkerne tar kontakt med en adopsjonsorganisasjon for informasjon og veiledning. At søkerne tar kontakt med en adopsjonsorganisasjon før de tar kontakt med adopsjonsmyndighetene, er også anbefalt i gjeldende rundskriv, se rundskriv Q-1045 s. 27.

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. I tillegg har departementet gitt føringer gjennom rundskriv. Kapittel 17 i denne utredningen gir en fullstendig gjennomgang av adopsjonsorganisasjonenes oppgaver og ansvar, og Adopsjonslovutvalgets endringsforslag på feltet.

Adopsjonsorganisasjonene har samarbeidsavtaler med flere ulike land. Det er opp til søkerne selv å avgjøre hvilket land de ønsker å adoptere fra, og hvilken organisasjon de ønsker å benytte. Adopsjonsorganisasjonene tar på seg å formidle adopsjon til søkerne ved en formidlingsbekreftelse. Forskriften § 11 annet ledd knesetter en plikt for adopsjonsorganisasjonene til å formidle adopsjon for søkere med forhåndssamtykke til adopsjon.<sup>1</sup> Denne plikten gjelder likevel ikke dersom opprinnelseslandets myndigheter «ikke finner å kunne tildele søkerne barn». Det samme gjelder dersom søkerne misligholder sine økonomiske forpliktelser overfor organisasjonen. Søkerne skal i slike tilfeller gis skriftlig og begrunnet beskjed, jf. forskriften § 11 tredje ledd.

Adopsjonssøkerne må altså oppfylle vilkårene opprinnelseslandet setter, for å kunne gis en formidlingsbekreftelse. Dersom adopsjonsorganisasjonen ikke kan gi en slik bekreftelse, kan heller ikke adopsjonsmyndighetene innvilge forhånds-

<sup>1</sup> Fordi adopsjonsprosessen for de fleste søkere starter hos en adopsjonsorganisasjon, har organisasjonen normalt utstedt en formidlingsbekreftelse på forhånd, som vedlegges søknadsskjema om forhåndssamtykke. Myndighetene forutsetter denne ordningen: Det fremgår både av søknadsskjema og departementets rundskriv Q-1045 at formidlingsbekreftelse skal vedlegges.

samtykke, se Ot.prp. nr. 33 (2007–2008) s. 51 og Innst.O. nr. 63 (2007–2008) s. 11. I praksis innebærer dette at organisasjonene i dag ikke kan gi formidlingsbekreftelse til f.eks. likekjønnede par, fordi opprinnelseslandene krever at søkerparet er ulikkjønnede. Det samme gjelder i noen grad enslige, siden få land tillater adopsjon til enslige.

### 18.2.1.2 Utredning av adopsjonssøkere

For å søke om forhåndssamtykke, tar søkerne kontakt med adopsjonsmyndighetene. Adopsjonsmyndighetene utreder søkerne og fatter vedtak om å innvilge eller avslå forhåndssamtykke til adopsjon av barn bosatt i utlandet. Inntil nylig fastsatte adl. § 16e annet ledd at «kommunen» skulle utrede søkerne og gi «tilråding» før adopsjonsmyndighetene fattet vedtak om forhåndssamtykke. Ved lovendring 25. april 2014 nr. 13 (ikrafttredelse 1. februar 2015) ligger nå både utredningsansvaret og avgjørelsesmyndigheten til departementet, jf. adl. § 16e annet ledd:

«Departementet skal utrede søkerne før samtykke etter første ledd gis. Når departementet ber om det, skal kommunen bistå i å opplyse en søknad om forhåndssamtykke etter første ledd.»

Ved forskrift 11. september 2014 nr. 1192 er departementets utredningsansvar delegert til Bufetat region. Kommunene skal utrede søknader som fremmes før 1. februar 2015. Fordi det er så kort tid siden lovendringen, har departementet ikke utarbeidet forskrifter eller retningslinjer for hvordan regionene i Bufetat skal praktisere sitt nye ansvarsområde. I det følgende blir det derfor bare kort gjort rede for gjeldende ordning og retningslinjer, fordi disse ventelig blir skiftet ut i nær fremtid.

Det er utarbeidet retningslinjer om kommunens utredning og søkerens plikt til å gi opplysninger i forbindelse med søknaden, se rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon, retningslinjene Q-1045 om saksbehandling, samt veiledningsheftet Q-1046 om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon. Adopsjonslovutvalget antar at de nye retningslinjene og det nye regelverket vil bygge på disse rundskrivene.

Til nå har søkerne blitt utredet gjennom samtaler og hjemmebesøk. Kommunens saksbehandling resulterer i en sosialrapport, med tilråding eller fraråding om adopsjon. Departementet forutsetter at veiledningsheftet Q-1046 om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon benyttes

aktivt under hele arbeidet slik at alle de ulike temaene blir grundig drøftet med søkerne og tilstrekkelig opplyst i sosialrapporten, jf. rundskriv Q-1045 s. 27. I tillegg til at utredningen resulterer i en sosialrapport, er hensikten med utredelsesprosessen «å 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. Etter utredningen, sender kommunen søkerens søknad, sosialrapport, formidlingsbekreftelse samt en rekke erklæringer og attester<sup>2</sup> til Bufetat region.

Det har vært opp til kommunene selv hvordan de vil organisere utredelsesarbeidet. I flere kommuner har arbeidet vært lagt til den kommunale barneverntjenesten eller organisert i et interkommunalt samarbeid mellom to eller flere kommuner, jf. rundskriv Q-1045 s. 27.

Regionene i Bufetat behandler søknadene i den rekkefølgen de innkommer, men slik at flergangssøkere blir prioritert. Bufetat region opplyser at de også prioriterer søknad om adopsjon av barn født av surrogatmor, på grunnlag av tilbakemeldinger fra departementet. Dersom Bufetat region mener at de trenger flere opplysninger for å avgjøre søknaden, kan de innhente disse selv, eller be kommunen om å gjøre det. Uansett er det Bufetat region som har ansvar for å få saken så godt opplyst som mulig etter fvl. § 17 første ledd før de treffer vedtak om forhåndssamtykke.

Dersom søkere har merknader på sin egenerklæring, legeerklæring, eller dersom andre forhold i saken tilsier det, vurderer Bufetat region om de skal innhente uttalelse fra sin rådgivende lege. Noen regioner er også tilknyttet rådgivende psykolog. Ved opprettelsen av Bufdir la departementet imidlertid følgende forutsetning til grunn (departementets brev datert 11. desember 2003):

«Det er ein føresetnad at regionane og ankeinstansen sjølve i utgangspunktet har nødvendig barnefagleg kompetanse innan psykologi. Ved behov for særskilt medisinsk vurdering i førehåndssamtykkesakene vert det lagt til grunn at innhenting skjer gjennom den enkelte region. Ved etablering av regionar innan barnevernet som har grenser samanfallande med helseregionane, ligg tilhøva godt til rette for samarbeid.»

Hove-utvalget mente at det var uklart om forutsetningen som departementet skisserer, kan legges

<sup>2</sup> Av søknadsskjema fremgår det at bl.a. søkerens fødselsattest, vigselsattest, uttømmende politiattest, legeattest, ligningsattest og egenerklæring skal legges ved.



til grunn i praksis: «Det er blant annet ikke uten videre gitt at sammenfallende grenser med andre statlige organer nødvendigvis innebærer et godt samarbeid mellom disse organene», jf. NOU 2009: 21 s. 199.

#### 18.2.1.3 Saksgang ved utstedelse av forhåndssamtykke

Når saken er ferdig utredet og forberedt, avgjør Bufetat region om søkerne skal få forhåndssamtykke til adopsjon. Vedtaket skal inneholde en anbefaling om adopsjon fra et bestemt land. Et forhåndssamtykke til adopsjon av ett barn, vil innbefatte tvillinger. Videre skal vedtaket om forhåndssamtykke inneholde anbefaling om tildeling av barn i en bestemt aldersgruppe, vanligvis fra 0 til 3 år. Dersom Bufetat region finner søkere «særlig godt egnet» til å adoptere noe eldre barn, og søkerne selv er innstilt på det, kan de få forhåndssamtykke til adopsjon av barn opp til 5 år. På samme vilkår kan de få forhåndssamtykke til adopsjon av to søsken når begge er under 5 år (rundskriv Q-1045 s. 28).

Hove-utvalget påpekte i sin utredning at ved utstedelse av forhåndssamtykke, fører regionen opp den aldersramme som fremkommer i formidlingsbekreftelsen fra adopsjonsorganisasjonene (NOU 2009: 21 s. 199). I så fall har adopsjonsorganisasjonene (og søkerne) mer innvirkning på rammene for forhåndssamtykke enn rundskrivet legger opp til.

Bufetat region sender forhåndssamtykke med vedlegg og sosialrapporten i sin helhet til adopsjonsorganisasjonen. Dersom adopsjonen skal innvilges etter at adoptivfamilien er kommet tilbake, sendes forhåndssamtykket også til Utlendingsdirektoratet for å sikre barnets innreise og oppholdstillatelse i Norge inntil adopsjonen kan gjennomføres. Dersom adopsjonen skal gjennomføres i barnets opprinnelsesland, blir barnet automatisk norsk statsborger ved adopsjonen og vil få utstedt norsk pass ved vedkommende utenriksstasjon, jf. statsborgerloven § 5.

Vedtaket om forhåndssamtykke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og søkerne kan påklage avslag etter fvl. § 28. Klageinstans er Bufdir. Hove-utvalget la til grunn at klageadgangen «i prinsippet» også må gjelde dersom søkerne har fått forhåndssamtykke på vilkår eller under forutsetninger som søkerne ikke vil akseptere (NOU 2009: 21 s. 199).

#### 18.2.1.4 Saksgang etter utstedelse av forhåndssamtykke

Etter at Bufetat region har gitt forhåndssamtykke, har adopsjonsorganisasjonene hovedansvaret for den videre saksbehandlingen fra norsk side. Ansvaret følger av bestemmelsene i forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon, jf. også departementets rundskriv Q-1045 s. 30.

Barnets opprinnelsesland har ansvar for å vurdere om barn kan frigis til internasjonal adopsjon, og hvilke søkere som skal bli tildelt hvert konkrete barn. Adopsjonsorganisasjonene forvalter kontakten med opprinnelseslandet fra norsk side. Før de sender søknaden til myndighetene, eventuelt organisasjonenes samarbeidspartner eller kontakt i opprinnelseslandet, sørger organisasjonen for oversettelse av søkernes dokumenter, notarialbekreftelse av underskrifter m.v.. Når søknaden med nødvendige vedlegg er mottatt i opprinnelseslandet, blir den lagt i kø for tildeling der. Dersom opprinnelseslandet tildeler søkerne et konkret barn, henvender adopsjonsorganisasjonen seg til søkerne med informasjon om barnet. Adopsjonsorganisasjonen videreformidler opplysninger om barnet til adopsjonssøkerne, som på grunnlag av opplysningene tar stilling til om de ønsker at adopsjonsprosessen skal fortsette overfor det konkrete barnet.

Adopsjonsorganisasjonen må i alle tilfeller vurdere om barnet faller innenfor rammene av forhåndssamtykket til søkerne. Dersom barnet er eldre enn det er gitt forhåndssamtykke til, tildelingen gjelder søskenpar uten at søkerne er gitt forhåndssamtykke til dette, eller barnet/barna faller inn under kategorien «barn med behov for spesiell støtte», må norske myndigheter vurdere den konkrete tildelingen. Dersom tildelingen ikke faller inn under søkerens forhåndssamtykke fordi barnet er mellom 3 og 5 år, sender adopsjonsorganisasjonen saken til Bufetat region som vurderer om de kan utvide aldersrammene i søkerens forhåndssamtykke. Hvis tildelingen gjelder barn som har behov for spesiell støtte, eller søskenpar uten at søkerne har fått forhåndssamtykke til slik adopsjon, sender adopsjonsorganisasjonen tildelingen til godkjenning hos Faglig utvalg (rundskriv Q-1045 s. 30–31). For mer om Faglig utvalgs ansvar, se punkt 18.2.1.5 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 er adopsjonsorganisasjonen som utsteder erklæringen, jf. brev fra departementet datert 3. mars 2004.

I fortsettelsen 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, organisasjonenes kontakter i opprinnelseslandet bistår søkerne der og så videre. For en mer detaljert gjennomgang av adopsjonsorganisasjonenes oppgaver og ansvar, se kapittel 17.

Forhåndssamtykket er gyldig i 3 år. Dersom søkerne ikke blir tildelt et barn innen den tid, kan de søke om 1 års forlengelse. De må da legge ved oppdatert helse- og vandelsattest (rundskriv Q-1045 s. 28). Dersom søkerne ikke blir tildelt et barn innen 4 år, må de søke om forhåndssamtykke på nytt.

#### 18.2.1.5 Tildeling av barn med behov for spesiell støtte – spesielle tildelinger

Dersom norske søkere blir tildelt et barn fra utlandet som faller utenfor søkers forhåndssamtykke eller gjelder et barn med behov for spesiell støtte, må tildelingen gjennom en vurdering hos norske myndigheter. Barn med behov for spesiell støtte kan være barn med fysiske eller psykiske lidelser, barn over 5 år, eller søskenflokker på mer enn to barn. Da vurderer norske myndigheter tildelingen via Faglig utvalg (rundskriv Q-1045 s. 30). I tillegg skal Faglig utvalg vurdere tildelinger av søskenpar dersom adopsjonssøkerne ikke har søkt om slik utvidet godkjenning på forhånd. Det følger av departementets rundskriv Q-1045 side 31 at søkere «som allerede har fått utstedt forhåndssamtykke til adopsjon av kun ett barn, men som senere ønsker å adoptere et søskenpar, må få sin søknad behandlet som en spesiell tildeling. Regionen må likevel kunne ta stilling til en søknad som gjelder tvillinger under to år.» Saken går altså til Faglig utvalg selv om Bufetat region før tildeling har myndighet til å fatte vedtak om forhåndssamtykke til adopsjon av søskenpar opp til 5 år.

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 derfor få de opplysningene som er nødvendig for at de kan samtykke til det.

Det er adopsjonsorganisasjonene som tar stilling til om tildelingene må vurderes av norske myndigheter. I rundskrivet fremhever departementet organisasjonenes rolle (Q-1045 s. 31):

«I forberedelsen av saker som gjelder spesiell tildeling, 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. I disse sakene er det spesielt viktig at samarbeidet mellom organisasjonene og adopsjonsmyndighetene fungerer godt.»

Faglig utvalg behandler også de sakene hvor adopsjonsorganisasjonen har fått en forespørsel fra opprinnelseslandet om å finne foreldre til et konkret barn i Norge. Barna blir presentert på adopsjonsorganisasjonenes hjemmesider – «barn søker foreldre» – og ofte melder flere søkere seg til 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 velger hvem av søkerne som skal få barnet tildelt.

Faglig utvalg oppnevnes av departementet, og består av tre medlemmer: lege, psykolog og psykiater. Bufdir er sekretariat for Faglig utvalg (rundskriv Q-1045 s. 31). Mens Faglig utvalgs ansvar i saker om innenlandsadopsjon er forskriftsregulert (30. november 1999 nr. 1194), følger Faglig utvalgs ansvar i saker om internasjonal adopsjon av utvalgets mandat fastsatt av departementet 20. november 1999, samt departementets rundskriv Q-1045.

Søkerne som presenteres for Faglig utvalg vil allerede ha et generelt forhåndssamtykke fra Bufetat region. Det innebærer at de enten har forhåndssamtykke for adopsjon av ukjent barn fra et bestemt land mellom 0 og 3 år, mellom 0 og 5 år, eller søskenpar opp til 5 år. Det følger av praksis at Faglig utvalg ikke kan overprøve avgjørelsen dersom søkerne har søkt om forhåndssamtykke til adopsjon av søskenpar under 5 år, eller barn opp til 5 år, og fått avslag på dette av Bufetat region.

Dersom søkerne allerede innledningsvis vet at de ønsker å få tildelt et barn med behov for spesiell støtte, må det fremgå av sosialrapporten. Rapporten skal da også inneholde en grundig vurdering av søkerens egnethet for en slik adopsjon. Adopsjonssøkere kan imidlertid ikke få *forhåndssamtykke* til å adoptere barn med behov for spesiell støtte. Dessuten kan søkere som ikke har

uttrykt ønske om å bli tildelt barn med behov for spesiell støtte, bli tildelt barn som faller inn under denne kategorien. Uansett om adopsjonssøkerne er utredet for å ta imot et barn med behov for spesiell støtte eller ikke, må en eventuell tildeling til Faglig utvalg for vurdering og avgjørelse.

Faglig utvalg kan 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 kan f.eks. innhente tilleggsrapport fra kommunen, eller be søkerne om å gi de nødvendige opplysningene direkte til Faglig utvalg (rundskriv Q-1045 s. 32).

Faglig utvalg må ifølge mandatet være samlet og enstemmig om beslutningen om å tildele et barn med behov for spesiell støtte til adopsjonssøkerne (mandater er fastsatt av departementet i brev 30. november 1999). Faglig utvalgs beslutning skal være skriftlig, undertegnet av medlemmene og følge saken videre til bevillingsmyndigheten. Etter departementets oppfatning er Faglig utvalgs avgjørelse ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages (rundskriv Q-1045 s. 7 og 31):

«Utvalgets primæroppgave er [...] å sikre barnet et varig og godt hjem. Dette innebærer at søkere som ikke når opp i vurderingen i forhold til et konkret barn, ikke vil kunne påklage tildelingen. Formålet med behandlingen i Faglig utvalg, er å finne godt egnede foreldre til det enkelte barn».

Det er først dersom Faglig utvalg godkjenner en tildeling at de påtenkte foreldrene skal gi sitt samtykke til tildelingen. Søkerne må på dette tidspunkt få all tilgjengelig informasjon om barnet slik at de kan gi et informert samtykke. Adopsjonsmyndighetene skal ikke bruke unødvendig mye tid ved behandlingen av den enkelte sak, men søkerne må ha rimelig tid til å tenke seg om før de gir sitt endelige samtykke til adopsjon av det konkrete barnet (rundskriv Q-1045 s. 32). Bufdir region gir deretter søkerne et nytt forhåndssamtykke i tråd med Faglig utvalgs avgjørelse.

#### 18.2.1.6 Særlig 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 endringer i tillatelsene som er gitt, f.eks. endringer av opprinnelsesland eller aldersramme. I slike tilfeller må adopsjonsorganisasjonen utstede en ny formidlingsbekreftelse og Bufetat

region må treffe nytt vedtak om forhåndssamtykke. I den forbindelse kan det være behov for å innhente nye opplysninger om søkerne, særlig fordi ulike opprinnelsesland stiller forskjellige krav til søkerne.

En annen situasjon er at søkeres helsemessige, sosiale eller økonomiske forhold endrer seg i ventetiden. Søkerne har plikt til å underrette regionen dersom det skjer endringer som kan ha betydning for forhåndssamtykket. Endringene kan utløse behov for ny utredning i kommunen. De kan også danne grunnlag for omgjøring av vedtaket om forhåndssamtykke. Omgjøring av forhåndssamtykke er et enkeltvedtak som søkerne kan påklage til Bufdir, jf. fvl. § 28.

I forbindelse med endringer og omgjøringsadgang, pekte Hove-utvalget på at fvl. § 35 siste ledd forutsetter at adgangen til å endre vedtaket «følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.» Informasjon om opplysningsplikt og omgjøringsadgang fremgår i dag av selve vedtaket om forhåndssamtykke. Hove-utvalget understreket derfor viktigheten av at omgjøringsadgangen fortsetter å fremgå av vedtaket, idet dette ikke er hjemlet i loven, se NOU 2009: 21 s. 199–200. Adopsjonslovutvalget går nærmere inn på omgjøringsadgang i kapittel 20.7.

#### Søkers graviditet eller behandling for barnløshet

Dersom søker blir gravid i adopsjonsprosessen, kan det i følge departementet bli aktuelt å stille søknaden i bero, eller trekke godkjenningen tilbake (rundskriv Q-0972 s. 8). Rundskrivet kommenterer ikke nærmere kriteriet for videre behandling i saker hvor søker er blitt gravid i løpet av adopsjonsprosessen.

Hove-utvalget hadde flere overordnede synspunkter på hvilke hensyn som må tas om kvinner med forhåndssamtykke blir gravide og fremmet også konkrete forslag.

Hove-utvalget påpekte at de ikke støttet at myndigheter eller organisasjonene anmoder søkerne om å benytte seg av prevensjon for å unngå å bli gravid i ventetiden. Utvalget viste til at mange av søkerne har forsøkt å bli gravide i flere år, at ønsket om egne barn er allment antatt, og at søkerne på grunn av lengre ventetider risikerer aldri å få tildelt et barn (NOU 2009: 21 s. 104).

I Prop. 171 L (2012–2013) kommenterer departementet om søkere kan få forhåndssamtykke til adopsjon samtidig som de blir utredet og behandlet for ufrivillig barnløshet. Flere høringsinstanser hadde tatt opp spørsmålet i forbindelse med hørin-

gen av NOU 2009: 21. Høringen viste et knapt flertall for en slik mulighet. De instansene som var uenige pekte bl.a. på at «det kan være vanskelig for søkerne å motivere seg for adopsjon så lenge det er en mulighet for at søkerne kan få egne barn, og at eventuelle sorgreaksjoner over mislykket behandling bør være ferdig bearbeidet når det søkes om adopsjon», jf. Prop. 171 L (2012–2013) s. 37.

Til tross for at departementet så motforestillingene, falt de ned på at behandling for barnløshet ikke automatisk bør føre til avslag på søknaden om forhåndssamtykke: «Departementet er av den oppfatning at søkerne selv er i stand til å ta stilling til hvorvidt de er klare for å søke om adopsjon samtidig som de utredes og behandles for barnløshet. Departementet finner imidlertid grunn til å presisere at det i disse tilfellene er helt avgjørende at adopsjonsmyndighetene grundig utreder om søkerne virkelig er innstilt på adopsjon», jf. Prop. 171 L (2012–2013) s. 37.

#### *18.2.1.7 Særlig om gjennomføring av adopsjon i Norge etter hentereise*

Noen opprinnelsesland gjennomfører ikke selve adopsjonen før barnet og dets adoptivforeldre har returnert til mottakerlandet og oppholdt seg der en tid. I prøvetiden frem til adopsjonssøkerne får innvilget 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 opprinnelseslandet etter at myndighetene der har godkjent plasseringen basert på rapportene.

### **18.2.2 Internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon**

#### *18.2.2.1 Forhåndssamtykke til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon*

Avgjørelse av søknad om forhåndssamtykke til adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon, er lagt til Bufetat region øst som førsteinstans og Bufdir som klageinstans. Heller ikke behandlingene av slike saker er regulert i lov eller forskrift, men også her gir departementets rundskriv Q-1045 noe veiledning.

Søkere som ønsker å adoptere utenom adopsjonsorganisasjon, må i stor grad gjøre det forberedende arbeidet selv. De må f.eks. skaffe til veie

informasjon om hvilken instans som er den øverste eller sentrale myndighet for adopsjon i det aktuelle landet, hvilke andre instanser som vil være inne i bildet, aktuell informasjon om opprinnelseslandets lovgivning om adopsjon og opplysninger om hvilken bakgrunn de barna som er aktuelle for adopsjon i opprinnelseslandet kan ha. Søkerne sender søknaden med nødvendige vedlegg til Bufetat region øst. Slike saker har inntil nylig blitt sendt til søkerens hjemkommuner, som har stått for utredningen. Etter lovendringen av adl. § 16e annet ledd (trer i kraft 1. februar 2015), har regionene i Bufetat ansvar for utredelse 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», jf. rundskriv Q-1045 s. 33.

Dersom søkerne får innvilget forhåndssamtykke, må søkerne selv sørge for å få oversatt og notarialbekreftet dokumentene. Bufetat region øst ivaretar imidlertid enkelte funksjoner som normalt ligger til adopsjonsorganisasjonen, som f.eks. 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 hvorvidt Faglig utvalg skal behandle tildelinger av barn med behov for spesiell støtte i saker som går utenom organisasjon. Utvalgets sekretariat har fått opplyst av Bufetat region øst at de sender saker som gjelder barn med behov for spesiell støtte til Faglig utvalg for godkjenning.

#### *18.2.2.2 Adopsjon uten forhåndssamtykke utenom adopsjonsorganisasjon*

Dersom adoptivforeldrene hadde bopel i opprinnelseslandet når adopsjonen ble gitt, og adopsjonen er gyldig der, er den gyldig i Norge. Rettsvirkningen følger av adl. § 19 første ledd. Bufetat region øst foretar en kontroll av adopsjonsdoku-

mentene som legges frem. Det er et ubetinget krav at adopsjonen er rettskraftig/endelig og er gitt av rette utenlandske myndighet.

I de tilfeller adoptivforeldrene hadde bopel i Norge da adopsjonen ble gitt, stiller saken seg annerledes. Søkerne skal da ha et forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet fra norske adopsjonsmyndigheter på adopsjonstidspunktet, jf. adl. § 16e første ledd. Nordmenn stasjonert i utlandet og andre som bor i utlandet på midlertidig basis, skal følge samme fremgangsmåte og er omfattet av samme regelverk som adopsjonsøkere som bor i Norge. Dersom forhåndssamtykke ikke foreligger, er ikke adopsjonen automatisk gyldig i Norge slik som den vil være i tilfellene nevnt i avsnittet over. Norske myndigheter har imidlertid en skjønnsmessig adgang til å anerkjenne adopsjonen i ettertid, jf. adl. § 19 tredje ledd. Bufetat region øst avgjør også søknader om etterfølgende anerkjennelse. Det fremgår av Bufetats hjemmesider at søkerne i slike saker ofte må påregne lang saksbehandlingstid, særlig dersom adopsjonen er kommet i stand på en måte som er i strid med adl. § 16e. For en redegjørelse av vilkårene for anerkjennelse av adopsjon gjort i utlandet uten forutgående forhåndssamtykke, se kapittel 26 om interlegale spørsmål.

### 18.3 Internasjonale forpliktelser

Den sentrale bestemmelsen om adopsjon i FNs barnekonvensjon, artikkel 21, slår fast at saksbehandlingsregler skal bidra til at adopsjon skjer til barnets beste. Også Haagkonvensjonen og Europarådskonvensjonen inneholder saksbehandlingsregler, som f.eks. 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. a). Saksgangen er i første rekke fastsatt i kapittel 4.

Artikkel 16 regulerer opprinnelseslandets ansvar for å forvise seg om at barnet kan frigis til internasjonal adopsjon, mens artikkel 15 regulerer mottakerlandets ansvar for å undersøke at

søkerne oppfyller vilkårene for å adoptere, og er egnet:

«Dersom sentralmyndigheten i mottakerstaten har forvisset seg om at søkerne oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere, skal den utarbeide en rapport med opplysninger om søkerens identitet, kvalifikasjoner og egnethet til å adoptere, bakgrunn, familie- og helsemessige forhold, deres sosiale miljø, grunnene for ønsket om å adoptere, skikkethet til å adoptere fra utlandet samt opplysninger om egenskapene til de barna som de måtte være skikket til å ha omsorg for.

Sentralmyndigheten i mottakerstaten skal oversende rapporten til sentralmyndigheten i opprinnelsesstaten.»

Haagkonvensjonen bygger på et system hvor statene er avhengige av å samarbeide for å oppfylle sine internasjonale forpliktelser. Et illustrerende eksempel er artikkel 20:

«Sentralmyndighetene skal holde hverandre underrettet om adopsjonssakens utvikling og om de tiltak som er truffet for å gjennomføre adopsjonen så vel som om hvorledes anbringelsen forløper dersom det kreves en prøveperiode.»

I praksis ligger imidlertid en stor andel av arbeidsbyrden på opprinnelseslandet. Opprinnelseslandet har både ansvar for å vurdere om barnet skal frigis, og for hvem av søkerne som skal få adoptere barnet. Men selv om opprinnelseslandet har ansvar for å velge foreldre til barna, har mottakerlandet et særlig ansvar for at søkerne som blir godkjent, er gode og kvalifiserte potensielle foreldre. I tillegg har mottakerlandet ansvar for å sikre at konvensjonsmålsettingene blir oppfylt også i opprinnelseslandet. Mottakerlandet må f.eks. avstå fra å drive aggressive tiltak i opprinnelseslandet for å få tildelt frigitte barn til sine søkere.

Haagkonvensjonen regulerer også myndighetenes ansvarsfordeling ved internasjonale adopsjoner. Etter artikkel 6 nr. 1 skal staten utpeke en sentralmyndighet «til å utføre de plikter som konvensjonen pålegger». Artikkel 6 må imidlertid leses i sammenheng med artikkel 8 og 9. Under visse forutsetninger og på visse vilkår fastsatt i den aktuelle statens regelverk, kan sentralmyndighetens funksjoner etter artikkel 8 delegeres til andre offentlige myndigheter, mens funksjonene i artikkel 9 kan delegeres til andre offentlige orga-

ner eller organer som er offentlig godkjente (i Norge: adopsjonsorganisasjonene). Det samme gjelder funksjonene som er lagt til sentralmyndigheten i kapittel 4, jf. artikkel 22 (Explanatory Report avsnitt 196).

## 18.4 Andre nordiske lands rett

### 18.4.1 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 klarere likhetstrekk med Danmark enn med Sverige og Finland. Samtidig er avgjørelsesmyndigheten i Danmark lagt til flere ulike organer avhengig av om barnet er kjent eller ukjent, mens det i Norge er to instanser som avgjør både om det skal gis forhåndssamtykke og om det skal innvilges adopsjon (med unntak fra saker som ligger til Faglig utvalg). Dermed skiller også systemet i Danmark seg fra det norske.

Her følger en gjennomgang av dansk, svensk og finsk rett.

### 18.4.2 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 hver avdeling i statsforvaltningen er det opprettet et adopsjonssamråd 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 fremlegges for samrådet i hver enkelt sak. Samrådets avgjørelse kan påklages til Adopsjonsnemnden (Adoptionsnævnet). Nærmere regler om saksbehandlingen i Adopsjonsnemnden følger av forskrift om forretningsordenen for Adopsjonsnemnden (BEK nr. 808 av 21. juni 2013). I følge forskriften § 5 er Ankestyrelsen

også sekretariat for Adopsjonsnemnden. For en nærmere redgjørelse for statsforvaltningen og Ankestyrelsens familierettsavdeling, se kapittel 4.2.2.

Som den svenske sosialnemnden (se under) er også danske myndigheter involvert i tildelingsprosessen ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Prosedyren for behandling er nærmere regulert i forskrift om adopsjon (BEK nr. 807 av 21. juni 2013). Som i Norge, skal adopsjonsorganisasjonen i første rekke vurdere om barnet ligger innenfor søkerens forhåndssamtykke. I de tilfeller adopsjonsorganisasjonen mener at barnet «åbenbart» ligger innenfor forhåndssamtykket, og søkerne selv ønsker å fortsette adopsjonen, underretter adopsjonsorganisasjonen statsforvaltningen samtidig som opplysningene om barnet oversendes, jf. forskriften § 47. Dersom adopsjonsorganisasjonen vurderer at barnet som er tildelt ligger utenfor adopsjonssøkerens forhåndssamtykke, orienterer adopsjonsorganisasjonen søkerne om at de kan søke om å få sitt samtykke utvidet til å omfatte det konkrete barnet. Dersom søkerne ønsker slik utvidelse, orienterer adopsjonsorganisasjonene statsforvaltningen om dette, og sender opplysningene om barnet dertil. I slike saker er det adopsjonssamrådet som avgjør om forhåndssamtykket skal utvides til å omfatte det konkrete barnet, jf. forskriften § 48. Dersom adopsjonsorganisasjonen er i tvil om hvorvidt det forhold som gjelder det tildelte barnet faller utenfor eller innenfor søkerens forhåndssamtykke, forelegges saken adopsjonssamrådet. 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 forretningsordenen for Adopsjonsnemnden § 2 nr. 3 bokstav b).

#### *Nærmere om undersøkelse- og godkjenningsprosedyren*

Adopsjonssøkere som skal adoptere barn internasjonalt (eller ukjent barn nasjonalt) må gjennom er undersøkelse- og godkjenningsprosedyre. Søknadsprosessen inndeles i tre faser, jf. forskrift om adopsjon § 31.

Det er først etter at søkerne har vært gjennom adopsjonsforberedende kurs (fase to) at de formelt skal ta stilling til om de vil søke internasjonal eller nasjonal adopsjon. Dersom statsforvaltning

gen mener det er nødvendig at adopsjonssøkerne gjennomgår en medisinsk, psykologisk eller annen spesialistundersøkelse, er det adopsjons-samrådet som tar avgjørelse om det, jf. forskrift om adopsjon § 32 tredje ledd.

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. Når det foreligger tvil, eller statsforvaltningen mener vilkårene ikke er til stede, forelegges saken adopsjonssamrådet. Rådet gir så tillatelse til at søkerne kan fortsette til fase to, eller det gis avslag, jf. forskrift om adopsjon § 33.

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 søke om nasjonal eller internasjonal adopsjon. Dersom de ønsker å adoptere internasjonalt, må de legge frem en formidlingstillatelse fra en adopsjonsorganisasjon.

Etter en individuell vurdering fatter adopsjons-samrådet endelig vedtak i fase tre om godkjenning til adopsjon, jf. forskrift om adopsjon § 34.

#### 18.4.3 Svensk rett

Ved adopsjon av barn bosatt i utlandet er det sosialnemnden (socialnämnden) i søkerens hjemkommune som vurderer hvorvidt de skal gis tillatelse til adopsjon, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 6. 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), jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 16 § 3.

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 i fra til sosialnemnden. Sosialnemnden skal «skyndsamt» og innen to uker vurdere om det skal gis samtykke til at adopsjonsprosedyren kan fortsette, jf. den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 14. I følge *Handbok för socialtjänsten* tilsvarende bestemmelsen Haag-konvensjonenes artikkel 17 bokstav c). Håndboken påpeker behovet for en vurdering om vilkårene for adopsjon er oppfylt både i opprinnelseslandet og mottakerlandet. Sosialnemnden gjør da «en bedömning av sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökan-

den föreslagits bli adoptivförälder till.» På dette stadiet må det foreligge «starka och tydliga skäl» for at adopsjonen skal stoppes, jf. *Adoption, Handbok för socialtjänsten*, Sosialstyrelsen (2008), s. 119.

#### 18.4.4 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, jf. den finske adopsjonsloven § 21. Rådgivningen resulterer i en utredning hvor det mellom annet skal fremgå om rådgivningen har etterfulgt reglene i kapittel 4 i adopsjonsloven. Utredningens innhold er nærmere regulert i forskriften § 3.

Forhåndssamtykke, eller «tillstånd», bevilges av adopsjonsnemnden (adoptionsnämnden) etter søknad, jf. den finske adopsjonsloven § 44. Adopsjonsnemndens sammensetning og oppgaver er regulert i forskriften kapittel 3. Adopsjonsnemnden kan oppstille særskilte vilkår eller begrensninger i det konkrete forhåndssamtykke, jf. den finske adopsjonsloven § 45. Forhåndssamtykke bygger i stor grad på utredningen 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 iakttas 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.

### 18.5 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

---

#### 18.5.1 Begrensninger i behandlingen her

Det følger av Adopsjonslovutvalgets mandat at utvalget 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». Adopsjonslovutvalget behandler følgelig ikke spørsmålet om nye vedtaksorganer, men ønsker å understreke at nåværende ordning fremstår som hensiktsmessig. Utvalget er i følge mandatet også bundet av de lovendringene i adopsjonsloven som Stortinget vedtok våren 2014.

Adopsjonslovutvalget behandler ikke Hoveutvalgets forslag om fasesystem. Hoveutvalgets forslag om å dele utredelses- og godkjenningprosessen for forhåndssamtykke inn i tre faser etter modell fra Danmark, ble ikke fulgt opp i departementets høringsnotat (høringsnotat datert 26. oktober 2012 s. 14).

Adopsjonslovutvalget ser imidlertid gode grunner for å legge adopsjonsforberedende kurs – fase to i Hoveutvalgets forslag – til et fast sted i utredelses- og godkjenningprosessen av adopsjonssøkere. Det skaper et ryddig system hvor deltakerne i stor grad befinner seg på samme sted i utredelsesprosessen når de deltar på kurset. Kursene kan da spisses mer inn mot den delen av prosessen adopsjonssøkerne befinner seg i, og innholdet i kurset vil egne seg bedre til forberedelse av søkerne. For mer om adopsjonsforberedende kurs, se kapittel 24.3.

I det følgende behandler Adopsjonslovutvalget forslag til endring av saksgang og ansvarsfordeling ved internasjonal adopsjon via adopsjonsorganisasjon.

### 18.5.2 Forslag til ny saksgang

I kapittel 17 om adopsjonsformidling og adopsjonsorganisasjoner legger Adopsjonslovutvalget frem flere forslag til endringer som får innvirkning på selve saksgangen i sak om internasjonal adopsjon. De blir kort gjort rede for her.

I kapittel 17 foreslår Adopsjonslovutvalget at søkere må ha forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene før de kan få formidlingsbekreftelse fra adopsjonsorganisasjonen de søker adopsjon gjennom. Forslaget er tuftet på et ønske om å flytte en del av utredningsansvaret fra adopsjonsorganisasjonene til adopsjonsmyndighetene. En sannsynlig konsekvens av endringen vil være at søkerne tidligere kommer i kontakt med Bufetat region. Bufetat region kommer dermed tyngre inn i informasjonsarbeidet mot søkerne. Videre foreslår Adopsjonslovutvalget at Bufdir overtar ansvaret for å utstede artikkel 17 c)-erklæring dersom tildelingen er i samsvar med søkerens forhåndssamtykke. Endelig foreslår Adopsjonslovutvalget at adopsjonsmyndighetene skal ha ansvar

for at det blir utarbeidet oppfølgingsrapporter til opprinnelsesland som krever det.

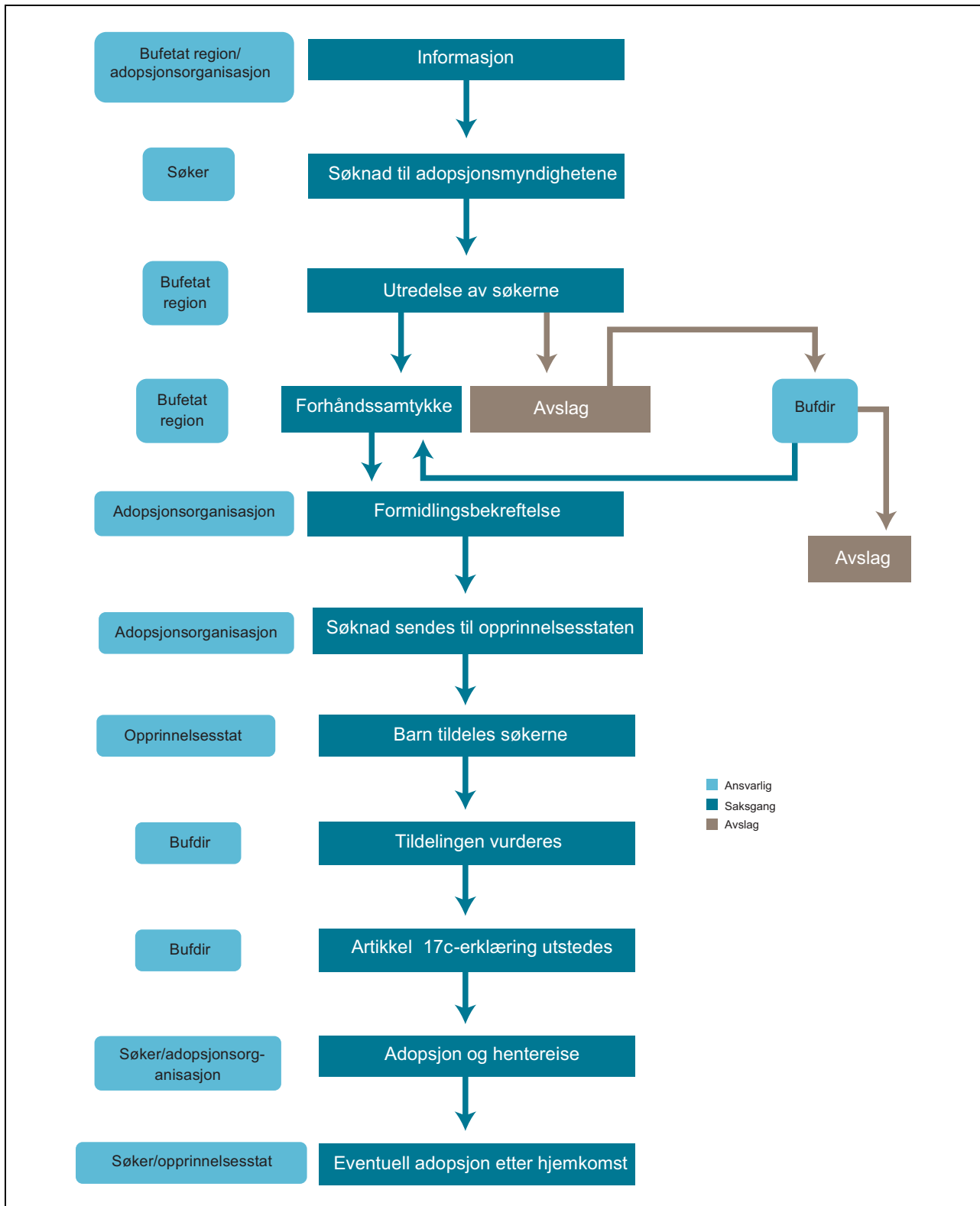
Adopsjonslovutvalget foreslår følgende saksgang og ansvarsfordeling for søknad om internasjonal adopsjon gjennom adopsjonsorganisasjon (se figur 18.1).

Adopsjonsprosessen innledes normalt med at søkerne tar kontakt med enten Bufetat region eller en adopsjonsorganisasjon for å skaffe seg informasjon om adopsjon. Bufetat region og adopsjonsorganisasjonen kan og skal bistå søkerne med informasjon på ulike områder. Det er derfor nødvendig at adopsjonsmyndighetene og -organisasjonene parallelt med å gi søkerne god og nødvendig informasjon, henviser søkerne til den andre.

Etter forslaget til ny ordning sender søkere søknad om forhåndssamtykke til den regionen i Bufetat de hører under som så setter i gang med utredningen. Dersom søkerne oppfyller vilkårene for forhåndssamtykke, se kapittel 14, utsteder Bufetat region et forhåndssamtykke til adopsjon. Deretter er det i hovedsak adopsjonsorganisasjonen som har ansvaret for søknaden på norsk side. Adopsjonsorganisasjonen utsteder en formidlingsbekreftelse, hvor organisasjonen tar på seg å formidle barn til søkerne. Adopsjonsorganisasjonen sender deretter søknaden, med de nødvendige vedlegg, til det aktuelle opprinnelseslandet, hvor søkerne står i kø for tildeling. Dersom søkerne tildeles et barn, sender adopsjonsorganisasjonene tildelingen, med alle opplysninger og dokumentasjon, til Bufdir. Dersom Bufdir godkjenner tildelingen, se punkt 18.5.4 i dette kapitlet, utsteder direktoratet en artikkel 17 c)-erklæring. Adopsjonsorganisasjonen og søkerne har deretter ansvar for å avklare tidspunkt for hentereise og adopsjon.

I tillegg til endringsforslagene i kapittel 17 foreslår dermed Adopsjonslovutvalget tre endringer sammenlignet med gjeldende saksgang og ansvarsfordeling. For det første foreslår Adopsjonslovutvalget at alle søkere som får forhåndssamtykke til å adoptere barn fra utlandet, får forhåndssamtykke til å adoptere barn under 5 år og søskenpar under 5 år, det vil si det som i dag er et «utvidet forhåndssamtykke». For det andre foreslår Adopsjonslovutvalget at Bufdir får ansvaret for å vurdere hver enkelt tildeling som kommer fra utlandet. Dette forslaget henger sammen med Adopsjonslovutvalgets tredje forslag, nemlig endret vedtaksmyndighet i saker som gjelder barn med behov for spesiell støtte.





Figur 18.1

### 18.5.3 Forhåndssamtykkets godkjenningsskrammer

Søkere kan i dag få to typer forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn: «alminnelig forhånds-

samtykke» som omfatter barn mellom 0 og 3 år, inkludert tvillinger, og «utvidet forhåndssamtykke» som omfatter barn mellom 0 til 5 år og søskenpar under 5 år. Søkerne kan ikke få forhåndssamtykke til å adoptere barn med behov for spesi-

ell støtte, altså eldre barn, søskenflokker eller barn med fysiske og/eller psykiske utfordringer.

Hove-utvalget foreslo å innføre nye godkjenningsrammer, delt i tre (NOU 2009: 21 s. 228):

- «Allmenn godkjenning 0–3 år» skulle omfatte barn opp til 3 år uten kjente fysiske eller psykiske forhold.
- «Utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» skulle omfatte adopsjon av barn fra fylte 3 år og opp til fylte 5 år, to søsken, barn med behov for noe spesiell støtte på grunn av mindre fysiske eller psykiske forhold, inkludert barn 0–5 år.
- «Utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» skulle omfatte barn fra fylte 5 år, tre eller flere søsken og barn med behov for spesiell støtte på grunn av større fysiske eller psykiske forhold.

Flere høringsinstanser var i utgangspunktet positive til nye godkjenningsrammer, men knyttet visse kommentarer til den praktiske gjennomføringen. Særlig etterlyste høringsinstansene fleksibilitet innenfor rammene.

Adopsjonsforum og Verdens barn påpekte at godkjenningsrammene ikke nødvendigvis samsvarer med opprinnelseslandenes godkjenningsrammer (høringsuttalelsen til Adopsjonsforum datert 19. mai 2010 s. 6 og høringsuttalelsen til Verdens Barn, udatert s. 8). Noen land har f.eks. aldersinndelingen 0–3 år og 3–6 år. Adopsjonsorganisasjonene mente at ordlyden i selve forhånds-samtykket fra adopsjonsmyndighetene derfor burde tilpasses situasjonen i det enkelte samarbeidsland. Videre mente Adopsjonsforum at de mest krevende sakene ikke kan avklares helt før tildeling (høringsuttalelsen til Adopsjonsforum datert 19. mai 2010 s. 6).

Også Bufdir støttet i utgangspunktet forslaget om innføring av nye godkjenningsrammer, men mente at det burde vurderes om vedtaksmyndigheten skal kunne begrense en godkjenning til å kun gjelde en spesifisert gruppe barn innenfor den enkelte godkjenningsramme (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s.16).

Bufdir påpekte også at godkjenningsrammene ville innebære økt mulighet for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, og at i den «forbindelse bør det foretas en grundig vurdering av hvilke ressurser de ulike kommuner har og bør ha for å kunne ivareta både barna og deres nye familier på en god måte. Det bør etter vårt syn ikke åpnes for et økt antall adopsjoner av større barn/barn med støttebehov før en slik gjennomgang er foretatt og nødvendige tiltak er iverksatt

og på plass. Dette gjelder selv om det i forbindelse med utredningen av søker også skal foretas en konkret vurdering av nærmiljøets muligheter for å yte adoptivbarnet og adoptivfamilien nødvendig støtte,» jf. høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 16.

Også Faglig utvalg mente at selv om det innføres en ordning med utvidet godkjenning, vil det fortsatt være behov for spesiell tildeling av det enkelte barnet (høringsuttalelsen til Faglig utvalg datert 20. mai 2010 s. 6):

«En utvidet godkjenning vil også være en generell godkjenning, selv om det settes større krav. Det er store forskjeller mht hva slags skader eller sykdommer barna har og hva de vil kreve av sine adoptivfamilier».

Ønskebarn mente at mange søkere vil bruke tid på å ta stilling til om de vil søke om mer enn en generell godkjenning på barn i kategorien 0–3 år, og at det for disse vil være for tidlig å ta endelig stilling til dette rett etter et adopsjonsforberedende kurs. Ønskebarn mente derfor at det vil være hensiktsmessig å beholde dagens generelle godkjenning, eksempelvis «godkjenning 0–3 år», jf. høringsuttalelsen til Ønskebarn datert 19. mai 2010 s. 4.

Forskjellen mellom dagens ordning og Hove-utvalgets forslag, er i første rekke at forslaget muliggjorde at adopsjonssøkerne på forhånd kunne få samtykke fra adopsjonsmyndighetene til å adoptere barn med behov for spesiell støtte. Det er flere fordeler med en slik ordning. Adopsjonssøkere som aktivt søker om å få tildelt barn med behov for spesiell støtte, vil antageligvis være mer motiverte og bedre forberedt på å ta imot barn med særlige støttebehov. Sett fra søkerens side vil en ordning med faste godkjenningsrammer gi en mer strukturert og forutsigbar prosess og gi et bedre grunnlag enn dagens ordning for å oppnå likebehandling. En ordning i tråd med Hove-utvalgets forslag kan muligens også føre til raskere tildelinger i utlandet fordi det på forhånd er avklart at norske myndigheter vurderer søkerne som egnet til å ta imot barn med behov for spesiell støtte. Det vil være positivt både for barna med behov for spesiell støtte og for søkerne.

Adopsjonslovutvalget har vurdert flere muligheter når det gjelder godkjenningsrammer innen forhånds-samtykke. Adopsjonslovutvalget ønsker å holde fast på noen prinsipielle utgangspunkter. Godkjenningsrammene må være hensiktsmessige slik at saksgangen i Norge korresponderer med saksgangen i opprinnelseslandene og saksgangen

må være forståelig for søkerne. Samtidig må løsningen være praktisk gjennomførbar.

Adopsjonslovutvalget foreslår at godkjenningssammenheng for forhåndssamtykke settes til barn fra 0 opp til 5 år (inkludert ett søskenpar under 5 år). Adopsjonslovutvalget har vurdert å fastholde de to godkjenningssammenhengene som blir benyttet i dag, men mener at én godkjenningssammenheng vil være det mest hensiktsmessige.

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 mulig innvending kan være at en høyere alminnelig aldersramme blir oppfattet som et signal om å heve terskelen for forhåndssamtykke. Adopsjonslovutvalget 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 må det endrede adopsjonsbildet få betydning. Andelen barn over 3 år som ble adoptert fra utlandet i 2013, lå på 51 % av det totale antallet adopsjon. Til sammenligning lå andelen på 15 % i 2006. Tabellen nedenfor inkluderer både adopsjoner gjennom og utenom adopsjonsorganisasjonene.

Når over halvparten av adopsjonene av barn fra utlandet i dag gjelder barn over 3 år, mener Adopsjonslovutvalget at saksgangen må tilpasses den faktiske situasjonen. En høyere aldersramme enn dagens ordning vil både sikre en effektiv saksbehandling og sikre gode foreldre til de barna som adopteres. Dersom søkerne ikke har et «utvidet forhåndssamtykke» etter dagens ordning, må de vurderes på nytt av norske myndigheter etter tildelingen ved adopsjon av eldre barn. Dette forsinker adopsjonsprosessen og er ikke til barnets beste.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om adopsjonsmyndighetene skal ha et spillerom innen godkjenningssammenheng på 0–5 år (inkludert ett søskenpar under 5 år), slik at søkere etter en konkret vurdering også kan få snevrere godkjenningssammenheng, f.eks. kun forhåndssamtykke til adopsjon av ett barn under 3 år, eller kun til adopsjon av barn mellom 0 og opptil 4 år. Adopsjonslovutvalget har kommet til at det ikke bør være mulig å begrense godkjenningssammenheng på denne måten. Et slikt spillerom ville gitt større fleksibilitet enn gjeldende ordning, men Adopsjonslovutvalget mener en slik innsnevringssammenheng vil bli uoversiktlig og øke risikoen for forskjellsbehandling mellom regionene. Fleksibilitet innenfor godkjenningssammenheng kunne vært hensiktsmessig dersom godkjenningssammenheng var videre, men når den begrenser seg til 5 år og to søsken, vil det bli et for detaljert regelverk om en skal kunne skille mellom krav til søkerne innenfor sammenheng.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om godkjenningssammenheng bør utvides til å gjelde barn opp til 6 år. Adopsjonslovutvalget mener at godkjenningssammenheng ikke bør utvides fordi barna normalt bør oppholde seg i Norge i minst ett år før han eller hun begynner på skole. Ved å sette grensen til opp til 5 år, sikrer en at barn minst har ett halvt år i Norge før de normalt starter på skolen.

Adopsjonslovutvalget har kommet frem til at det ikke bør være mulig å bli forhåndsgodkjent til å adoptere barn med behov for spesiell støtte. Adopsjonslovutvalget mener at det ikke vil være tilstrekkelig å gi et forhåndssamtykke som eneste vurdering av søkerne i slike saker. Hva slags utfordringer hvert enkelt 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. Noen adopsjonssøkere vil kunne egne seg til adopsjon av et barn med noen bestemte utfordringer, mens de ikke vil egne seg til adopsjon av et annet barn med andre vansker. Siden utvalget

Tabell 18.1 Barn adoptert fra utlandet, etter alder

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Under 3 år	372	316	244	239	232	183	111	75
3–4 år	49	77	42	72	71	66	81	46
5–6 år	16	16	8	21	22	33	26	22
7–11 år	1	8	3	14	16	15	13	11
12–17 år	0	0	1	0	2	0	0	0
18 år eller eldre	0	0	0	0	0	0	0	0

Kilde: SSB

mener at tildelinger som gjelder barn med behov for spesiell støtte uansett må gjennom en ny vurdering av norske myndigheter etter tildelingen, er det lite hensiktsmessig å gi forhåndssamtykke til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Til det er denne gruppen barn for ulikeartet.

Som flere påpekte i høringsrunden til NOU 2009: 21 innebærer 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. Adopsjonslovutvalget mener derfor både at det er ønskelig med en etterfølgende vurdering av tildelinger, 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 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 svært 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 meget 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.

#### 18.5.4 Bufdir skal vurdere alle tildelinger

Hove-utvalget foreslo at adopsjonsmyndighetene selv burde vurdere, og gi sitt eventuelle samtykke til, opprinnelseslandets tildelinger. Hove-utvalget satt vurderingen i sammenheng med mottakerlandets ansvar for å utstede en artikkel 17c)-erklæring etter Haagkonvensjonen, se nærmere kapittel 17.4.3. Hove-utvalget viste også til dansk og svensk ordning.

Høringsinstansenes vurdering av forslaget om at adopsjonsmyndighetene selv burde vurdere tildelinger og eventuelt utstede artikkel 17 c)-erklæring, er gjennomgått i kapittel 17 og Adopsjonslovutvalget nøyer seg derfor med å vise til gjennomgangen der.

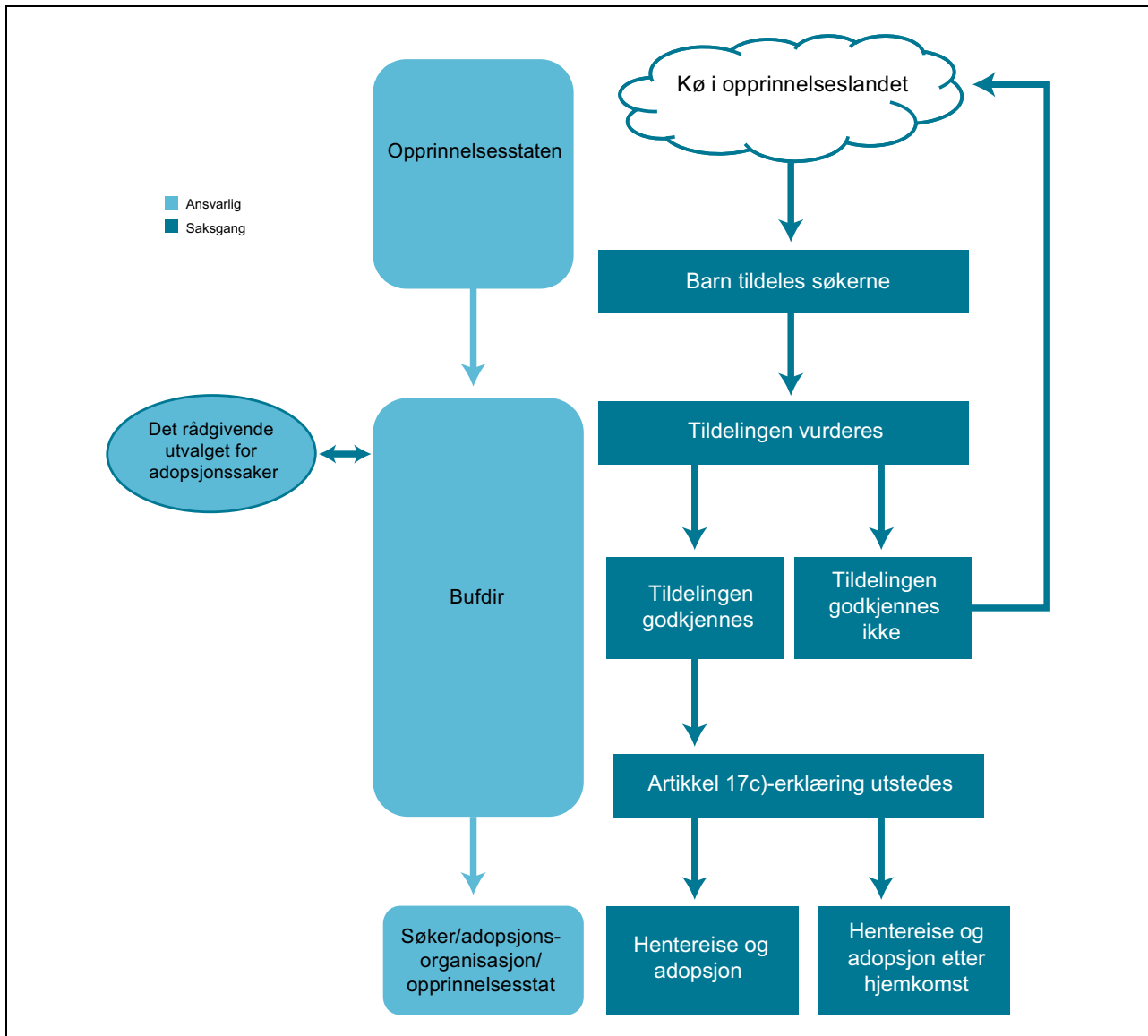
Adopsjonslovutvalget er enig i Hove-utvalgets forslag om at adopsjonsmyndighetenes bør ha

ansvar for å vurdere tildelinger. På den måten kan en 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. Adopsjonslovutvalget mener at dette må anses som to ulike og uavhengige vurderinger. Mens forhåndsgodkjenningen er en mer abstrakt vurdering, gjelder tildelingen et konkret barn som adopsjonsmyndighetene har informasjon om og hvor de 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.

Adopsjonslovutvalget foreslår følgende saks- gang ved vurdering av tildeling på grunnlag av forslag fra opprinnelseslandene (se figur 18.2).

Adopsjonslovutvalget foreslår at Bufdir vurderer tildelingene. Utvalget har vurdert om den regionen i Bufetat som har innvilget forhåndssamtykke bør vurdere tildelingen fordi den kjenner saken fra før. Adopsjonslovutvalget mener derimot at det er mest hensiktsmessig at oppgaven ligger på 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.

Når Bufdir vurderer tildelinger, er hovedsiktet målet å vurdere om saken gjelder et barn med behov for spesiell støtte, altså om barnet er fylt 5 år, om tildelingen gjelder søsken over 5 år, flere enn to søsken, eller om barnet/barna har fysiske eller psykiske utfordringer. Dersom tildelingen gjelder et barn som ikke har behov for spesiell støtte, godkjenner Bufdir tildelingen og utsteder en artikkel 17 c)-erklæring. Adopsjonslovutvalget mener at det skal mye til for at Bufdir kan nekte å godkjenne en tildeling som ikke gjelder et barn med behov for spesiell støtte. Det kan tenkes at



Figur 18.2

forhold på søkers side har endret seg siden forhåndssamtykket ble gitt, men dersom de har endret seg såpass mye at adopsjonsmyndighetene ikke kan godkjenne tildelingen, vil det normalt være nødvendig å trekke tilbake forhåndssamtykke. En slik avgjørelse er et enkeltvedtak som kan påklages, se kapittel 20.

### 18.5.5 Tildeling av barn med behov for spesiell støtte – spesielle tildelinger

Dersom adopsjonsorganisasjonene mener at et barn som er tildelt norske søkere har behov for spesiell støtte, forelegger de saken for Faglig utvalg til godkjenning. Dersom Faglig utvalg godkjenner tildelingen, utsteder Bufetat region et forhåndssamtykke til adopsjon i tråd med Faglig utvalgs avgjørelse. Adopsjonslovutvalget mener at

det er uklart ut fra dagens ordning om Faglig utvalg avgjør saker som gjelder barn med behov for spesiell støtte, eller om de kun kommer med en tilrådning til Bufetat region. Som en følge av dette, er det også uklart hvilken myndighet Bufetat region har i disse sakene.

Departementet foreslo i høringsnotat av 26. oktober 2012 at regionene i Bufetat skulle overta vurderingen av tildelinger som gjelder barn med behov for spesiell støtte. Det følger av Prop. 171 L (2012–2013) s.10 at fordi forslaget ikke krevde lovendring, men endring i Faglig utvalgs mandat, ville departementet følge forslaget opp «på annen måte». Adopsjonslovutvalget har fått opplyst av departementet at forslaget vil bli fulgt opp som et ledd i arbeidet med utarbeidelse av ny forskrift.

Som det fremgår av punkt 18.5.4 like over, foreslår Adopsjonslovutvalget at Bufdir overtar

ansvaret for å vurdere alle tildelinger av barn fra utlandet. Dersom Bufdir mener at barnet har behov for spesiell støtte, foreslår utvalget at direktoratet selv skal gjøre en særlig vurdering av tildelingen. Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste at Bufdir skal vurdere og eventuelt godkjenne tildelinger fra utlandet. Utvalget mener imidlertid at å vurdere tildelinger som gjelder barn med behov for spesiell støtte krever spesifikk fagkompetanse og relevant erfaring. Utvalget viser i denne sammenheng til den store variasjonen i saker som Faglig utvalg i dag behandler, samt Faglig utvalgs høringsuttalelse til NOU 2009: 21 datert 20. mai 2010. «Barn med behov for spesiell støtte» er barn med ulike utfordringer, sykdommer og traumatiske erfaringer av ulik art og alvorgrad. Både symptomene, diagnosene og barnets framtidsutsikter med tanke på bedring og utvikling, kan variere stort. Adopsjonslovutvalget mener derfor at tildelinger av barn med behov for spesiell støtte må vurderes i samråd med kvalifiserte og erfarne fagfolk for å sikre at adopsjonssøkerne er søkere som er i stand til å gi det konkrete barnet den omsorg, støtte og oppfølging det trenger.

Adopsjonslovutvalget foreslår at Bufdir skal ha et rådgivende organ som regionene er pliktige til å forelegge saker om barn med behov for spesiell støtte for. Organets funksjon kan til en viss grad sammenlignes med Faglig utvalg i nåværende ordning, men med klar ansvarsfordeling mellom Bufdir og det rådgivende organet. Det rådgivende organet skal ikke ha vedtaks- eller avgjørelsesmyndighet, men gi positive og negative tilrådingen til Bufdir i saker som direktoratet mener omhandler barn med behov for spesiell støtte. Det er direktoratet som har avgjørelsesmyndighet. Adopsjonslovutvalget mener at et passende navn på organet er «Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker» som dermed tydeliggjør organets funksjon.

Det bør normalt foreligge vektige grunner dersom Bufdir skal fravike tilrådingen fra det rådgivende utvalget. Det kan f.eks. ha fremkommet nye opplysninger av vesentlig betydning. Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker bør bestå av minst tre personer med høy barnefaglig kompetanse og med adopsjonsfaglig bakgrunn. Adopsjonslovutvalget mener at utvalget kan være sammensatt på samme måte som Faglig utvalg er i dag. Departementet bør gi nærmere forskrift om behandlingsmåten i disse sakene og sammensetningen av utvalget.

Adopsjonslovutvalget mener at de nærmere kriteriene for når et barn skal regnes som å ha behov for spesiell støtte, ikke trenger å reguleres i

lovutkastet. Adopsjonslovutvalget har ikke inntrykk av at vurderingen i dag byr på problemer, og foreslår at rammene for om barn skal regnes for å ha behov for spesiell støtte, utarbeides i retningslinjer, eventuelt forskrifter. Praksis i dag er at barnet blir vurdert i Faglig utvalg dersom det er tvil om det har behov for spesiell støtte. En slik praksis er etter utvalgets syn hensiktsmessig også i fortsettelsen.

Dersom en tildeling ikke blir godkjent av Bufdir, mener Adopsjonslovutvalget at dette er en avgjørelse som ikke bør kunne påklages. For en nærmere begrunnelse for dette standpunktet, se kapittel 20.3.2.

Etter Adopsjonslovutvalgets syn vil ikke utvalgets endringsforslag føre til store omveltninger på adopsjonsfeltet. Den største endringen er at ansvaret for vurdering av tildelinger flyttes fra adopsjonsorganisasjonene til Bufdir og at direktoratet får et tydelig ansvar for avgjørelsene i tildelinger av barn med spesielle behov.

Adopsjonslovutvalget ønsker å understreke at dersom forslaget om et rådgivende utvalg som bistår Bufdir ikke får gjennomslag, må Bufdir få tilført nødvendige ressurser til å knytte til seg fagpersoner som kan bistå direktoratet i sakene som gjelder barn med behov for spesiell støtte. Utvalget peker på at sakene som angår barn med behov for spesiell støtte er ulikeartede, og innebærer en rekke vurderinger som nødvendiggjør bred faglig kompetanse i direktoratet.

#### **18.5.6 Internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon**

Adopsjonslovutvalget foreslår ingen endringer ved adopsjonsmyndighetenes ansvarsområde eller saksgangen ved internasjonal adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon. Sakene bør fortsatt behandles av en bestemt region i Bufetat, og med Bufdir som klageinstans. Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste ansvaret. Ut over dette finner ikke Adopsjonslovutvalget at nærmere regler om ansvarsområde eller saksgang er nødvendig for disse adopsjonene. Det gjelder relativt få saker i året, og det er ønskelig at antallet fortsatt holdes lavt. Selve adgangen til internasjonal adopsjon utenom organisasjon, er behandlet i kapittel 16.

#### **18.5.7 Forslag til hvilke regler som bør nedfelles i lov**

På bakgrunn av det som er gjennomgått ovenfor, foreslår Adopsjonslovutvalget at Bufetat regions ansvar ved utstedelse av forhåndssamtykke og

Bufdirs ansvar for vurdering av tildeling, lovfestes. Ansvarsområdet til Det rådgivende utvalg for adopsjonssaker, bør også lovfestes, og utvalget foreslår at sammensetning og behandlingsmåten i Det rådgivende utvalg i adopsjonssaker reguleres i forskrift.

Adopsjonslovutvalget foreslår i kapittel 14 en bestemmelse som slår fast at personer som vil adoptere fra utlandet må ha forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene, se utkastet til § 18. Adopsjonslovutvalget foreslår at § 18 også regulerer rammene for forhåndssamtykke (0–5 år og ett søskenpar under 5 år).

Adopsjonslovutvalget foreslår ingen endringer når det gjelder kommunens ansvar for å bistå

adopsjonsmyndighetene når de ber om det, både når det gjelder utredning i forbindelse med søknad om forhåndssamtykke, og bistand til å opplyse saker hvor adopsjonen skal fullføres etter at søkerne og barnet er kommet til Norge. Adopsjonslovutvalget har kommet til at kommunens ansvar for å bistå adopsjonsmyndighetene bør fremgå av samme bestemmelse som slår fast at Bufetat region har ansvar for utredning og vedtak ved søknad om forhåndssamtykke, se utkastet til § 19 annet ledd. Utvalget mener at det vil gi best sammenheng i regelverket dersom reglene som angår internasjonal adopsjon i størst mulig grad er samlet på ett sted.

## Kapittel 19

# Myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved nasjonal adopsjon

### 19.1 Innledning

---

Dette kapittelet tar opp saksgangen og ansvarsfordelingen ved nasjonal adopsjon, det vil si at en person som er bosatt i Norge adopterer en annen som er bosatt i Norge. For en nærmere redegjørelse av begrepet «bosatt», se kapittel 26 om interlegale spørsmål. Som nevnt i kapittel 18.2.1.7 krever enkelte opprinnelsesland at barnet må oppholde seg en stund i Norge sammen med sin kommende adoptivfamilie, en prøvetid, før myndighetene i opprinnelseslandet innvilger adopsjon. Selv om barnet da har tilhold i Norge på adopsjonstidspunktet, er barnet brakt til Norge i den hensikt å bli adoptert av adopsjonssøkerne. Slike adopsjoner regnes som internasjonale adopsjoner, og saksgangen følger derfor reglene for internasjonale adopsjoner.

Etter en gjennomgang av gjeldende rett og nordisk rett, redegjør Adopsjonslovutvalget for sine vurderinger og forslag på dette området. De internasjonale forpliktelsene retter seg ikke spesielt mot saksgangen i nasjonal adopsjon. Reglene og saksgangen må imidlertid være i samsvar med FNs barnekonvensjon og Europarådskonvensjonen, mens Haagkonvensjonen er begrenset til internasjonale adopsjoner. For en gjennomgang av relevante internasjonale forpliktelser på et mer generelt nivå, se kapittel 3.3 som gir en oversikt over internasjonale instrumenter på adopsjonsrettens område.

Flere steder i kapittelet blir det henvist til saksbehandlingsregler. Saksbehandlingsreglene blir ikke gått nærmere inn på her, men er behandlet i kapittel 20.

### 19.2 Gjeldende adopsjonsprosess og ansvarsfordeling

---

#### 19.2.1 Det generelle utgangspunktet

Etter loven ligger det til departementet å treffe vedtak om adopsjonsbevilling, jf. adl. § 1. Allerede da loven ble vedtatt i 1986, var det nok ikke hensikten at departementet skulle treffe de enkelte vedtakene, fordi vedtaksmyndigheten helt siden 1935 hadde vært delegert til fylkesmennene. Fylkesmennene fortsatte å ha ansvaret for adopsjonsaker etter at adopsjonsloven trådte i kraft. Ved en delegasjonsbeslutning i 1999 ble myndigheten til å treffe adopsjonsvedtak i hovedsak tillagt Statens ungdoms- og adopsjonskontor (se *Delegering av myndighet til Statens ungdoms- og adopsjonskontor etter adopsjonsloven* 30. november 1999 nr. 1192). Delegasjonsbeslutningen ble kunngjort på samme måte som en forskrift, og den står fremdeles i Lovdatas base. Departementet var klageinstans for de fleste vedtak om adopsjon, i tillegg til at departementet også fattet en del vedtak selv.

Realiteten i dag er at myndigheten til å fatte adopsjonsvedtak ligger til Bufetat. Delegering av myndighet til Bufetat, både regionene og direktoratet, er ikke lovfestet eller kunngjort, men fremgår av brev fra Barne- og familiedepartementet datert 12. desember 2003. For søkere er hjemmesidene til Bufetat den viktigste kilden til informasjon om saksgang og ansvarsfordeling i adopsjonsmyndighetene.

Norske myndigheter både utreder og avgjør søknader om nasjonal adopsjon. Den som søker 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. adl. 6 tredje ledd. Ved avslag på søknad om adopsjon, kan søkeren påklage vedtaket til Bufdir.

Den skisserte saksgangen gjelder ikke fullt ut for to typer nasjonale adopsjoner: adopsjon av



spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon og adopsjon av fosterbarn. Disse vies derfor særlig oppmerksomhet her. I tillegg er det noen adopsjonstyper hvor visse særlige forhold gjør seg gjeldende, uten at det gjør at de avviker fra den ordinære saksgangen ved nasjonal adopsjon. Disse diskuteres også særskilt.

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. adl. § 6 første ledd. Dersom barnet er fylt 12 år, er ett av vilkårene for adopsjon at barnet selv samtykker til adopsjonen, jf. adl. § 6 annet ledd. I tillegg må barnets foreldre samtykke til adopsjonen, jf. adl. § 7 første ledd. Foreldre uten del i foreldreansvaret skal få anledning til å uttale seg, jf. adl. § 7 tredje ledd. Veiledning og innhenting av nødvendige uttalelser og samtykker er en del av adopsjonsmyndighetenes utredningsarbeid. Ut over adl. § 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.

## 19.2.2 Nasjonal adopsjon spedbarn frigitt til adopsjon

### 19.2.2.1 Innledning

Det forekommer noen få ganger i året at foreldre frigir sitt spedbarn til nasjonal adopsjon. Etter adl. § 7 annet ledd kan opprinnelige foreldre gi samtykke til adopsjon først to måneder etter fødselen. Reglene for saksgangen ved norsk samtykkeadopsjon følger av adl. § 16c med tilhørende forskrift 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldrene samtykker til adopsjon. Faglig utvalg er oppnevnt til adopsjonsformidling av barn bosatt i Norge med hjemmel i adl. § 16c. Det er altså Faglig utvalg som tildeler foreldre til spedbarnet som er frigitt til nasjonal adopsjon.

Adopsjonsmyndighetene skal i følge forskriften § 6 legge vekt på departementets rundskriv Q-0972 ved avgjørelse av søknad om å bli registrert som adopsjonssøker til et norsk barn. Som det fremgår av utredningens kapittel 7 om vilkår for adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon, er det langt på vei de samme vilkårene som gjelder ved adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon som ved internasjonal adopsjon. Saksgangen frem til adopsjon er derimot ulik.

Saksbehandlingen ved nasjonal spedbarns adopsjon kan deles i fire: behandling av søknad om å bli registrert som adopsjonssøker til et norsk barn, ivaretagelse av foreldre som ønsker å frigi barnet sitt til adopsjon, utvelgelse av foreldre til barnet, og innvilgelse av adopsjon.

### 19.2.2.2 Behandling av søknad om å bli registrert som adopsjonssøker

Det følger av forskriften § 5 første ledd at kommunen har ansvar for å utrede søkere ved søknad om nasjonal spedbarns adopsjon. Ansvar for utredningsprosessen er nå i endring. Hove-utvalget foreslo at Bufetat region selv skulle stå for utredningen av søkere. Forslaget ble fulgt opp i Prop. 171 L (2012–2013), og forskriften § 5 første ledd er endret med virkning fra 1. februar 2015, se forskrift 11. september 2014 nr. 1193. Når endringen trer i kraft, overtar Bufetat region ansvaret for å utrede søkere og gi tilrådning om adopsjon etter adl. § 16c kan anbefales eller ikke. Kommunen har ansvaret for utredningen i saker som kommer inn til kommunen før 1. februar 2015. Kommunen utreder ved hjelp av hjemmebesøk og møter. Utredningen resulterer i en sosialrapport hvor kommunen bl.a. gir sin tilrådning til om adopsjonssøkerne bør få adoptere eller ikke. 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 uavhengig av om kommunens tilrådning er negativ eller positiv, jf. forskriften § 5 første ledd. Adopsjonslovutvalget er ikke kjent med hvilke rutiner og hvilken praksis Bufetat region vil følge når de overtar ansvaret for å behandle disse sakene.

Personer som søker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon får ikke generell godkjenning på samme måte som søkere av 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 § 16c».

Departementet poengterer at sekretariatets oppgave er praktisk tilrettelegging av Faglig utvalgs arbeid. Det er imidlertid ikke sekretariatets oppgave å legge frem forslag til foreldre til det enkelte barn (rundskriv Q-1045 s. 22).

Alle 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 at deres søknad ikke lenger er aktuell. Formålet med ett-årsfristen 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 adl. § 16c, jf. forskriften § 5 annet ledd. 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 sin søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet behandlet. Søkerne blir fjernet fra registeret når forhåndssamtykket er innvilget og søknaden blir sendt til utenlandske myndigheter, jf. forskriften § 5 tredje ledd. Søkere som ønsker å søke både om nasjonal spedbarnsadopsjon og internasjonal adopsjon, løser det ofte praktisk med å registrere seg som søkere til nasjonal adop-

sjon etter at de er utredet for forhåndssamtykke. Når de så får forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon, kan Bufetat region holde tilbake søknaden deres til utlandet til de har stått i det norske registeret over adopsjonssøkere i ett år.

Registrerte søkere plikter å melde fra til sekretariatet dersom det skjer eller de forventer endringer i familiens økonomiske, sosiale eller helsemessige situasjon som har eller kan ha betydning for søknaden, jf. forskriften § 5 fjerde ledd. Det samme gjelder dersom søkerne får avslag på søknad om forhåndssamtykke for adopsjon av barn fra utlandet.

### 19.2.2.3 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. Det er Faglig utvalgs sekretariat som har ansvar for å gi informasjon om ordningen til personer som vurderer å bortadoptere sitt barn. Sekretariatet gir også informasjon om den hjelp og støtte foreldrene kan få dersom de velger å beholde barnet. Adopsjonslovutvalget har fått opplyst fra sekretariatet at de årlig mottar en rekke henvendelser fra personer i svangerskap som vurderer adopsjon, men som velger å beholde barnet etter å ha fått veiledning. I følge forskriften § 4 har sekretariatet ansvaret for å:

- «– gi informasjon til barnets biologiske foreldre om hva en adopsjon innebærer,
- tilrettelegge for at foreldrene 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 kommunen med tanke på adopsjon.»

Det fremgår av departementets rundskriv at sekretariatet har et utvidet informasjonsansvar overfor opprinnelige foreldre, og for å ivareta de på en god måte. 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», jf. rundskriv Q-1045 s. 22. Samtidig poengterer rundskrivet at sekretariatet ikke er et faglig rådgivningskontor for de opprinnelige forel-

drene 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 fremtidige adoptivforeldre. I de tilfeller 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 adl. § 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.

#### 19.2.2.4 Utvelgelse av foreldre til barnet

Faglig utvalg har ansvaret for å foreta utvelgelse av foreldre til det enkelte barn. Dersom et spedbarn bosatt i Norge blir frigitt til adopsjon, tildeler Faglig utvalg 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 godkjenningsprosess på forhånd, men er utredet av hjemkommunen (snart Bufetat region). 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 i følge 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 i Faglig utvalg ikke er et enkeltvedtak, jf. rundskriv Q-1045 s. 7 og 23.

#### 19.2.2.5 Innvilgelse av adopsjon

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», jf. rundskriv Q-1045 s. 24.

Departementet understreker at dersom det verserer sak om hvem som er far til barnet, skal Bufetat region ikke innvilge adopsjon før farskaps-saken er endelig avsluttet. Det er viktig å informere adoptivforeldrene om at adopsjonssaken kan ta tid i påvente av farskapsaken (Q-1045 s. 24 og s. 22).

#### 19.2.2.6 Særlig om midlertidig plassering av barnet

Opprinnelige foreldre med foreldreansvar kan først samtykke til adopsjonen to måneder etter fødselstidspunktet, jf. adl. § 7 annet ledd. Dersom adopsjonsprosessen settes i gang straks etter fødselen etter ønske fra de opprinnelige foreldrene, må adopsjonsmyndighetene vente i to måneder med å innhente samtykke og innvilge adopsjon. I tillegg mottar foreldrene kontinuerlig rådgivning og informasjon, og kan trekke sitt samtykke tilbake helt til adopsjonen er innvilget.

De fleste opprinnelige foreldre ønsker å gi fra seg omsorgen for barnet kort tid etter fødselen, og tomånedersfristen gjør at adopsjonsmyndighetene plasserer barnet midlertidig i påvente av adopsjon. Utover den lovfastede tomånedersfristen 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 barnets farskapsak ikke er avgjort.

I de tilfeller Faglig utvalg mener at barnet ikke kan plasseres direkte hos adopsjonssøkerne, følger det av forskriften § 7 at den statlig regionale barnevernmyndighet i den regionen barnet oppholder seg (altså Bufetat region) har ansvar for å finne frem til midlertidige tiltak for barnet. Bestemmelsen forutsetter at Faglig utvalg i slike tilfeller skal vurdere å plassere barnet direkte hos adopsjonssøkerne. Departementet kommenterer dette nærmere i sine retningslinjer (rundskriv Q-1045 s. 23):

«Dersom barnet anses friskt og det er rimelig grunn til å tro at foreldrene ikke vil ombe- stemme 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 i mot 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 fremtidige adoptivforeldre før adopsjonsmyndighetene innvilger adopsjon. Tomånedersfristen i adl. § 7 annet ledd sammenholdt med forskriften § 7 tilsier at barnet uansett plasseres midlertidig en periode fra fødselen til adopsjon innvilges.

Uavhengig av om adopsjonsmyndighetene plasserer barnet i beredskapshjem eller hos sine fremtidige adoptivforeldre, vil barnet i denne perioden leve i en usikker juridisk situasjon hvor de opprinnelige foreldrene har foreldreskapet.

Adopsjonslovutvalgets sekretariat har vært i kontakt med Bufdir for å undersøke praksis ved midlertidig plassering. Bufdir opplyser at barn som er frigitt til adopsjon ved fødselen blir plassert i beredskapshjem frem til adopsjon er innvilget av regionen. Beredskapshjemmet kan ikke adoptere barnet. Ved uavklarte farskapsaker opplyser Bufdir at barna ikke blir plassert med tanke på adopsjon før farskapsaken er avgjort/avsluttet.

### **19.2.3 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 adl. § 7. Dersom de opprinnelige foreldrene samtykker til adopsjon, retter adopsjonssøkerne søknaden 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 (rundskriv Q-1045 s. 24). 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 bvl. § 4-20 for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Det andre sporet går gjennom fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. I tilfeller hvor de opprinnelige foreldrene nekter å samtykke til

adopsjon, eller Bufetat region er i tvil om det er gitt et reelt samtykke, og barneverntjenesten likevel vurderer at vilkårene for adopsjon er oppfylt kan barneverntjenesten fremme sak for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. I slike tilfeller forbereder barneverntjenesten saken for fylkesnemnda. Dersom fylkesnemnda fratar de opprinnelige foreldrene foreldreansvaret etter bvl. § 4-20, har ikke foreldrene lenger kompetanse til å gi samtykke til adopsjon etter adl. § 7 første ledd. Etter bvl. § 4-20 annet ledd kan fylkesnemnda gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted. Dersom fylkesnemnda fatter vedtak om adopsjon, skal kommunen oversende avgjørelsen og fosterforeldrenes adopsjonssøknad til Bufetat region. Det følger av adl. § 1 annet ledd at adopsjonsmyndighetene, her Bufetat region, ikke skal prøve om vilkårene for adopsjon er til stede i slike saker. Regionen skal kun kontrollere at vedtaket er endelig, eventuelt at dommen er rettskraftig dersom fylkesnemndas avgjørelse er brakt inn for domstolene for rettslig overprøving.

### **19.2.4 Stebarnsadopsjon av barn unnfanget ved assistert befruktning i utlandet**

#### *19.2.4.1 Innledning*

Med «stebarnsadopsjon av barn unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet» mener Adopsjonslovutvalget adopsjon av barn som har en juridisk forelder i Norge og som er unnfanget ved metoder for assistert befruktning i utlandet som ikke er lovlig i Norge. I de fleste tilfeller hvor et barn er unnfanget i utlandet ved metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge, vil bare en av barnets pretenderende foreldre kunne få fastsatt foreldreskapet sitt til barnet etter barnelovens regler (barnets biologiske far). Den juridiske forelderens samboer eller ektefelle kan da søke om å stebarnsadoptere barnet. Som det fremgår av kapittel 9 foreslår Adopsjonslovutvalget at slike adopsjoner ikke lenger skal hjemles i bestemmelsen om stebarnsadopsjon, men i en egen bestemmelse. Nedenfor følger en kort gjennomgang av gjeldende saksgang for disse sakene fordi den skiller seg noe ut fra den ordinære saksgangen ved nasjonale adopsjoner.

#### *19.2.4.2 Barn skapt ved hjelp av anonym sæddonor*

Etter bl. § 4a kan barn av to kvinnelige ektefeller eller samboere sikres to juridiske foreldre fra fødselen av. For at opprinnelig mors kvinnelige ekte-

felle eller samboer skal få status som medmor etter barneloven, må hun ha gitt samtykke til den assisterte befruktningen, befruktningen må ha skjedd på en godkjent helseinstitusjon, og sædgivers identitet må være kjent. Avhengig av om paret er gift eller samboere, kan mors kvinnelige partner få status som medmor etter bl. §§ 3 annet ledd eller 4 siste ledd. Adopsjon er dermed ikke nødvendig.

Dersom vilkårene i barneloven ikke er til stede, sæddonor er f.eks. ukjent, eller barnet ble til før lovendringen trådte i kraft 1. januar 2009, må foreldreskapet til mors kvinnelige partner fastsettes ved stebarnsadopsjon. Sæddonor er ukjent dersom paret har reist til et land hvor det er tillatt å bruke ukjent sæddonor og fått utført den assisterte befruktningen der. Selve saksgangen ved stebarnsadopsjon etter bruk av ukjent sæddonor tilsvarende i stor grad saksgang ved ordinær stebarnsadopsjon. Ved brev datert 12. mai 2006 endrer imidlertid departementet retningslinjene i Q-1045 vedrørende behandlingen av søknad om stebarnsadopsjon i partnerskap mellom to kvinner (Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet datert 19. mai 2006):

«Søknaden om stebarnsadopsjon med relevante vedlegg sendes av søker til den aktuelle region i Bufetat. Søknad om adopsjon kan allerede innsendes rett etter barnets fødsel. Når regionen mottar søknaden blir saken umiddelbart gått igjennom for å se om det mangler dokumenter i saken og om den for øvrig er tilstrekkelig opplyst. Regionen ber eventuelt på dette tidspunkt kommunen om bistand for å opplyse saken ytterligere og eventuelt søker om å innhente manglende dokumenter. I enkelte tilfeller vil søker allerede på søknadstidspunktet ha etablert kontakt med kommunen og selv ha innhentet opplysninger fra kommunen. Det skal imidlertid alltid foretas en konkret vurdering av om det er behov for ytterligere opplysninger i saken. Biologisk mors samtykke etter adopsjonsloven § 7 annet ledd må ettersendes dersom søknaden fremlegges før 2 måneder etter barnets fødsel. Søker og barnets biologiske mor må sørge for at avgjørelsen i farskapssaken etter barneloven oversendes regionen straks den foreligger. Når saken er tilstrekkelig opplyst tar regionen i Bufetat saken under realitetsbehandling og treffer sin avgjørelse.»

Som sitatet viser, skal adopsjonsmyndighetene behandle adopsjonssøknaden i samme system

som ordinære stebarnsadopsjonssaker, men ut fra sammenhengen ser det ut til at adopsjonsmyndighetene skal prioritere disse sakene i sin saksbehandling. I følge departementet har barnet behov for to juridiske foreldre så tidlig som mulig i livet, og det er i barnets interesse at forholdet mellom foreldrene er avklart raskt etter fødselen.

#### 19.2.4.3 Barn født av surrogatmor

Forbud mot eggdonasjon innebærer at surrogati ikke er tillatt i Norge, og en avtale om surrogati er ikke bindende. Det vil si at personer som har inngått en avtale om surrogati ikke kan få myndighetenes hjelp til å gjennomføre avtalen. Forbudet i Norge har ført til at noen reiser utenlands for å benytte seg av en surrogatmor. Surrogati kan benyttes av både enslige, og mannlige, kvinnelige og ulikkjønnede par. Dersom barnet er født av surrogatmor, er gjerne den mannlige partneren i ulikkjønnede par, eller den ene mannlige partneren i likekjønnede par, genetisk far til barnet. I slike tilfeller må den andre forelderen stebarnsadoptere barnet etter fødsel for å bli dets juridiske forelder. Dersom ulikekjønnede par benytter seg av surrogati, kan også mor være genetisk tilknyttet barnet. Hun må likevel adoptere barnet på grunn av regelen i bl. § 2 om at den kvinnen som føder barnet skal regnes som barnets mor.

Forholdene på søknadstidspunktet for adopsjon kan da minne mye om forholdene ved stebarnsadopsjon etter bruk av anonym sæddonor (se imidlertid kapittel 9.3.6 for en gjennomgang av den midlertidige lovgivningen på området).

I brev til Bufdir datert 20. juni 2011 og brev til Bufetat, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten datert 9. oktober 2011, gir Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet uttrykk for at lignende synspunkter som gjør seg gjeldende ved adopsjon etter bruk av sæddonasjon, også er aktuelle dersom barnet er født av surrogatmor. I førstnevnte brev skriver departementet:

«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 myndighetene skal vurdere adopsjonssøknaden. Myndighetene må på denne bakgrunn vurdere om fars ektefelle eller registrerte partner har et reelt ønske om å oppfostre barnet.

I disse sakene vil barnet ofte ha behov for trygge juridiske rammer, herunder juridisk tilknytning til begge sine omsorgspersoner i opp-

veksten. Departementet understreker imidlertid at det avgjørende uansett alltid vil være om adopsjonen samlet sett vil bli til barnets beste».

I sistnevnte brev gir departementet uttrykk for at det forutsettes fra departementets side at dersom alle de nødvendige opplysninger foreligger, herunder samtykker og uttalelser fra partene i saken, «vil søknaden om stebarnsadoptsjon kunne behandles raskt», jf. brev datert 9. oktober 2011.

Også søknad om adopsjon av barn som er født av surrogatmor, skal etter gjeldende praksis altså prioriteres i saksbehandlingsskøen.

### **19.2.5 Adopsjon av barn der foreldreansvaret er overtatt etter barneloven**

Dersom ingen har foreldreansvaret for et barn etter et dødsfall, kan de som ønsker foreldreansvaret henvende seg til domstolen for å få det, jf. bl. §§ 38 og 63. De som får foreldreansvaret kan senere søke om å adoptere barnet gjennom ordinær saksgang i Bufetat region. Selv om søkerne i slike saker allerede har blitt vurdert av retten som egnet til å ha foreldreansvaret for barnet, skal Bufetat region prøve om de alminnelige vilkårene etter adopsjonsloven foreligger (rundskriv Q-1045 s. 25).

### **19.2.6 Adopsjon av personer som er fylt 18 år**

Adopsjon av voksne personer kan f.eks. gjelde adopsjonssøkerens tidligere fosterbarn eller stebarn. Saksbehandlingen ved voksenadopsjoner er ikke regulert i lovgivningen. I praksis sender adopsjonssøkerne søknad om adopsjon til Bufetat region som avgjør saken etter de generelle vilkårene i adopsjonsloven. Departementet understreker i retningslinjene at også der hvor den som skal adopteres er fylt 18 år, skal opprinnelige foreldres syn på saken innhentes siden disse er parter i adopsjonssaken (rundskriv Q-1045 s. 25). Den som skal adopteres må samtykke etter adl. § 6.

## **19.3 Andre nordiske lands rett**

### **19.3.1 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 søkerne som skal adoptere et barn de ikke har forutgå-

ende 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. Samtidig er avgjørelsesmyndigheten i Danmark fordelt på flere ulike organer, mens det i Norge er to instanser som avgjør både om det skal innvilges adopsjon og forhåndssamtykke (med unntak for saker som ligger til Faglig utvalg).

### **19.3.2 Dansk rett**

Nasjonal adopsjon av ukjent barn er i dansk rett regulert ved forskrift om adopsjon (BEK nr. 807 av 21. juni 2013) og forskrift om forretningsordningen for Adopsjonsnemnden (BEK nr. 808 av 21. juni 2013). Søkeren må være godkjent etter den danske adopsjonsloven §§ 25a og 25b, jf. § 4a.

Adopsjonssøkere som skal adoptere ukjent barn nasjonalt (eller internasjonalt) må gjennom en undersøkelse- og godkjenningsprosedyre. Søknadsprosessen inndeles i tre faser, jf. dansk forskrift om adopsjon § 31. Fasesystemet er gjennomgått i utredningen i kapittel 18.4.2.

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, jf. dansk forskrift om adopsjon § 60 første punktum.

Dersom foreldrenes samtykke til adopsjon er gitt med henblikk på at barnet skal adopteres av en bestemt søker, behandles saken i statsforvaltningen. I hver avdeling i statsforvaltningen er det opprettet et adopsjonssamråd som gir vedtak om nasjonal adopsjon av ukjent barn. Statsforvaltningen er sekretariat for samrådet og formulerer forslag til vedtak og legger frem 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 § 62.

Også søknad om nasjonal adopsjon av kjent barn rettes til avdelingene i 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 dets forældre». I saker som gjelder nasjonal adopsjon av kjent barn er det 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 § 4a annet ledd. Statsforvaltningens vedtak kan påklages til Ankestyrelsens familierettsavdeling.

For en nærmere redgjørelse for statsforvaltningen og Ankestyrelsens familierettsavdeling, se kapittel 4.2.2.

### 19.3.3 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.

### 19.3.4 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 mellom annet skal fremgå 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 gi 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.

## 19.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

### 19.4.1 Innledning

Adopsjonslovutvalget skal ifølge mandatet legge til grunn gjeldende organisering av adopsjonsfeltet, og foreslår følgelig ingen endringer vedrørende vedtakskompetansen til Bufetat region og Bufdir. Adopsjonslovutvalget mener for øvrig at dagens organisering og saksgangen ved nasjonal adopsjon, med Bufetat region som utrednings- og vedtaksinstans og Bufdir som klageinstans, frem-

står som formålstjenlig. Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste at Bufetat region behandler søknader om adopsjon.

Adopsjonslovutvalget foreslår noen endringer ved selve saksgangen og avgjørelseskompetansen i saker som gjelder fosterbarn og adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Før endringsforslagene presenteres, gir Adopsjonslovutvalget en kort gjennomgang av andre endringsforslag i utvalgets utredning som vil ha innvirkning på *utredningen* av saker om nasjonal adopsjon.

#### 19.4.2 Adopsjonslovutvalgets øvrige forslag med innvirkning på utredning av adopsjonssaken

I kapittel 6 om generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke, foreslår Adopsjonslovutvalget endringer som vil få innvirkning på *utredningsprosessen* før adopsjonsmyndighetene fatter vedtak om adopsjon ved nasjonal adopsjon. Adopsjonslovutvalget foreslår å lovfeste nye krav til samtykket både fra foreldre og barnet. I tillegg foreslår utvalget at barnet skal få en lovfestet rett på tilpasset veiledning og informasjon. Utover lovforslagene mener utvalget at adopsjonsmyndighetene bør vurdere å innføre nye rutiner for hvilket organ som skal hente inn uttalelse og samtykke fra barn som skal adopteres. Utvalget oppfordrer også departementet til å ta opp barnets deltakelse og samtykke i egen adopsjonssak i et rundskriv. For eksempel bør rundskrivet si noe om hva som er viktig å formidle til barnet, hvordan barnet skal gis informasjon og veiledning, i hvilke tilfeller det bør gjennomføres flere samtaler med barnet, hvilke krav som stilles til den som hører barnet, samt hvordan barnets synspunkt eller samtykke skal nedtegnes.

I kapittel 9 foreslår Adopsjonslovutvalget at adopsjon av barn unnfanget ved assistert befruktning i utlandet blir regulert i en egen bestemmelse i adopsjonsloven. Dersom Adopsjonslovutvalgets forslag blir fulgt opp, vil utredningen i disse sakene skille seg noe ut fra andre adopsjonssaker. Disse sakene krever til dels annen type faktagrunnlag enn andre saker om nasjonal adopsjon. Søkeren må dokumentere at han eller hun og ektefellen eller samboeren hadde et felles ønske om å oppfostre barnet sammen. Dersom barnet er født av surrogatmor, må søkeren fremlegge dokumentasjon på at både han eller hun, og barnets juridiske forelder, sammen inngikk kontrakten med surrogatmor, og opplysninger som gjør at surrogatmor kan identifiseres. På lik linje

med andre barn som søkes adoptert, må det foreligge samtykke fra barnets mor (her surrogatmor), jf. nåværende adl. § 7 første ledd og utkastet til § 9. Dersom surrogatmor har sagt fra seg foreldreansvaret på forhånd, må det likevel innhentes samtykke om adopsjonen fra henne, jf. utkastet til § 7 femte ledd.

Selve saksgangen vil ikke skille seg fra gangen ved andre søknader om nasjonal adopsjon. Adopsjonslovutvalget mener f.eks. at søknader om adopsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet, ikke bør være gjenstand for forenklet eller raskere saksbehandling sammenlignet med andre former for nasjonal adopsjon. For at søknadene skal kunne bli behandlet etter vilkårene for adopsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning, foreslår Adopsjonslovutvalget at søknaden må fremsettes innen 6 måneder etter at barnet er født.

#### 19.4.3 Adopsjon av fosterbarn

Dagens system er som presentert foran to-sporet. Fosterbarn kan enten adopteres av sine fosterforeldre gjennom adopsjonsloven (vedtak av Bufetat region), eller gjennom barnevernloven (vedtak av fylkesnemnda med etterfølgende saksbehandling av Bufetat region). Adopsjon gjennom adopsjonsloven er betinget av at de opprinnelige foreldrene har foreldreansvaret og at disse samtykker til adopsjon. Dagens ordning har vært kritisert i juridisk teori (se Bendiksen (2009) s. 334–337). Hun fremhever særlig at grensen mellom «frivillighet og tvang [kan] bli uklart» (s. 335), særlig på grunn av barneverntjenestens dobbeltrolle i form av oppfølging og tilsyn med fosterhjemsplasseringen og som utreder av adopsjonssaken. Denne innvendingen vil få en annen karakter i saker som går for adopsjonsloven når utredningsansvaret ved adopsjon flyttes fra kommunene til Bufetat region, selv om kommunen fremdeles har et ansvar for å bistå ved utredningen. Bendiksen peker også på det paradoksale i at en sak om omsorgsovertakelse eller andre barnevernstiltak skal behandles i fylkesnemnda uavhengig av foreldrenes samtykke, men at det ikke er nødvendig dersom foreldrene samtykker til adopsjon som er det mest inngripende barnevernstiltaket. Hove-utvalget fremholdt at dagens ordning kunne problematiseres.

Adopsjonslovutvalget foreslår at flere av sakene som i dag følger adopsjonslovsporet skal penses inn på barnevernlovsporet. En adopsjon er et svært vidtrekkende tiltak, hvor det er viktig med grundig saksbehandling for å ivareta interessene til de involverte. Saksbehandlingen etter bar-



nevernloven er gjennomgående grundigere enn etter adopsjonsloven. I tillegg har de opprinnelige foreldrene også bedre tilgang til retts hjelp ved denne behandlingsmåten siden de har krav på vederlagsfri advokatbistand (bvl. § 7-8, jf. retts hjelpsloven § 17). Samtidig er barnevernlovens saksbehandlingssystem fleksibelt. Dersom de opprinnelige foreldrene samtykker til adopsjonen, vil saken ofte ligge til rette for forenklet behandling ved at den avgjøres av nemndsleder alene (bvl. § 7-5 annet ledd) og uten forhandlingsmøte (bvl. 7-14 annet ledd bokstav a)). Begge disse forenklete behandlingsformene krever samtykke fra de opprinnelige foreldrene. En hovedbegrunnelse for å legge denne sakstypen til fylkesnemndsbehandling etter barnevernloven er å styrke rettssikkerheten til de involverte partene. Selv om endringen vil bli noe mer ressurskrevende, er denne begrenset, særlig på grunn av mulighetene for forenklet behandling. Endret saksbehandlingsform har også en side til tidsforløpet, men saksbehandlingstiden er neppe vesensforskjellig mellom adopsjonsmyndighetene og fylkesnemndene, i alle fall ikke for saker som avgjøres etter forenklet behandling.

Et annet argument for å la flere søknader om adopsjon av fosterbarn avgjøres av fylkesnemnda er sammenhengen med de andre tiltakstypene i barnevernloven. Vedtak om omsorgsovertakelse må avgjøres av fylkesnemnda, også hvor foreldrene samtykker til tiltaket (Lindboe (2012) s. 84). Siden adopsjon er et mer inngripende tiltak enn omsorgsovertakelse, gir det bedre sammenheng mellom reglene dersom adopsjon med foreldrenes samtykke behandles med de samme rettssikkerhetsgarantier som omsorgsovertakelse med foreldrenes samtykke.

En særlig utfordring er knyttet til avgrensningen av hvilke adopsjonssaker som skal følge barnevernlovens system, og hvilke som fortsatt skal avgjøres etter adopsjonsloven. Et illustrerende eksempel er 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. bvl. § 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 plasseringen skiller seg derfor klart fra omsorgsovertakelser. Et passende avgrensningskriterium kan derfor være at barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet, enten etter hovedbestemmelsen bvl. § 4-12, eller etter andre bestemmelser som kobler seg opp mot § 4-12 (§ 4-8 annet

og tredje ledd). Dagens praksis om å følge saksbehandlingsreglene i adopsjonsloven ved adopsjoner av barn som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for hvor foreldrene samtykker beror på en tolking av regelverket og er ikke uttrykkelig lovregulert. Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven uttrykkelig regulerer hvilke typer saker som må behandles etter barnevernloven for å markere den endrete saksbehandlingsformen i forhold til dagens regelverk, jf. utkastet til § 11 annet ledd.

#### **19.4.4 Adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon**

##### *19.4.4.1 Innledning*

Fremstillingen av adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, er todelt. Først redegjør Adopsjonslovutvalget for utvalgets vurdering av om adopsjonsmyndighetene fortsatt skal ha ansvaret for saker som gjelder nasjonal spedbarns adopsjon, eller om ansvaret bør overføres til den kommunale barneverntjenesten på lik linje med adopsjoner av fosterbarn. Deretter presenterer Adopsjonslovutvalget de endringene som utvalget foreslår for saksgangen og ansvarsfordelingen ved adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon.

##### *19.4.4.2 Adopsjon av spedbarn frigitt til adopsjon skal behandles av adopsjonsmyndighetene*

Adopsjonslovutvalget har vurdert om adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon i større grad bør behandles på samme måte som adopsjon av fosterbarn. I så fall ville den kommunale barneverntjenesten ha overtatt ansvaret for utredelse og valg av adoptivforeldre til spedbarna og selve vedtaket om adopsjon ville blitt fattet i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

Det er mange gode argumenter både for og mot å gi barneverntjenesten ansvar for adopsjon av spedbarn. Adopsjonslovutvalget er innforstått med at det svært lave antallet adopsjoner av denne typen (0 til 5 i året), tilsier 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 avgjørelseskompetansen 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 like-

behandling av opprinnelige foreldre og adopsjons-søkere. Det lave antallet adopsjoner tilsier dermed at kompetansen bør holdes samlet i Bufetat.

Et annet argument som kan tale for å behandle adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon på samme måte som adopsjon av fosterbarn, er at de har visse fellestrekk. 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. 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 gråsoner 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 barnevernssaker allerede fra starten av, kunne være en god løsning. Det ville hindret forskjellsbehandling mellom spedbarn som skal adopteres og ordinære fosterbarn, særlig i saker hvor saksbehandlingen trekker ut i tid.

Som det fremgår av kapittel 7 om vilkår for adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon, foreslår Adopsjonslovutvalget at det er kun barn som er frigitt til nasjonal adopsjon i løpet av svangerskapet eller i forbindelse med fødselen, som skal rammes av bestemmelsen om adopsjon av spedbarn. Utvalget mener at forslaget om å sette som vilkår at barnet må være frigitt til adopsjon på et tidlig tidspunkt, i stor grad vil avhjelpe spørsmålet om å avgrense adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon, fra saker som gjelder fosterbarn.

I tillegg er det noen 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 spedbarnsadoptjon. 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. Typisk ser forelderen på sin lave eller høye alder, økonomi, sitt utdanningsforløp eller andre ytre forhold som et hinder for å gi barnet den omsorg eller de oppvekstforhold vedkommende mener er nødvendig. Det avgjørende for Adopsjonslovutvalget er imidlertid at barneverntjenesten har et annet siktemål 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 spedbarnsadoptjon er ikke tilbakeføring et mål, i alle fall ikke etter at tomånedersfristen i adl. § 7 annet ledd er utgått. Dette kan slå uheldig ut for spedbarna. Barna har mulighet til umiddelbart å få de stabile og gode omsorgsforhold som 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. Adopsjonsmyndighetene har også god erfaring med å vurdere de spesielle vilkårene som gjelder ved adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, fordi de i stor grad er de samme som vilkårene for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon av ukjent barn.

I tillegg tilsier sammenhengen i regelverket at adopsjonsmyndighetene bør beholde avgjørelseskompetansen i disse sakene. Adopsjonslovutvalget går inn for at adopsjonsmyndighetene skal avgjøre saker som gjelder fosterbarn hvor foreldrene både samtykker til omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12 og senere til adopsjon, og adopsjon av spedbarn kan i stor grad sammenlignes med disse sakene. I tillegg er utredningsansvaret i saker om nasjonal spedbarnsadoptjon og internasjonal adopsjon nylig løftet fra å være kommunens ansvar, til å bli Bufetat regions ansvar, jf. forskrift 30. november 1999 nr. 1194 § 5 første ledd og adl. § 16e annet ledd (ikrafttredelse 1. februar 2015). Det vil gi lite sammenheng i adopsjonslovgivningen dersom utredningsansvaret og avgjørelsesmyndigheten i saker om nasjonal spedbarnsadoptjon da flyttes til den kommunale barneverntjenesten.

Adopsjonslovutvalget mener dermed at adopsjonsmyndighetene fortsatt skal ha ansvaret for nasjonale spedbarnsadoptjoner.

#### *19.4.4.3 Forslag til endringer ved nåværende ansvarsfordeling og saksgang*

##### *19.4.4.3.1 Innledning*

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 2009–2013 var 6, 3, 4, 1 og 4).<sup>1</sup> 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.

Som et sentralt utgangspunkt ønsker Adopsjonslovutvalget å understreke viktigheten av at det faktisk foregår en «matching» av barnet opp mot de aktuelle adopsjonssøkerne. En ren «først-i-køen-ordning» vil være uheldig og underslå betydningen det har å sikre at barnet får de foreldrene som passer det best. Selv om samtlige søkere i registeret skulle være kompetente og gode omsorgspersoner, er det avgjørende å finne de foreldrene som passer det konkrete barnet, på barnets premisser. Hvor lenge adopsjonssøkerne har stått i kø, blir da uten betydning. Et system med «matching» er klart til barnets beste, og det gjelder uavhengig av om søkerne må gjennom en formell godkjenningssprosess før de blir registrert eller ikke. Adopsjonslovutvalget legger til at en slik «matching» også er vanlig fremgangsmåte i opprinnelseslandene ved internasjonal adopsjon.

#### 19.4.4.3.2 *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 lagt 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 (høringsuttalelsen til Bufdir til NOU 2009: 21 datert 25. mai 2010 s. 6). På bare noen av disse blir det opprettet sak hos Bufdir. I årene 2009–2013 ble det opprettet mellom 6 og 15 saker om adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon,<sup>2</sup> 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.

Hove-utvalget foreslo at Bufetat region burde utrede saker om nasjonal adopsjon av spedbarn

og veilede og utrede barnets opprinnelige foreldre. Hove-utvalget viste imidlertid til at det begrensede antallet saker muligens tilsa at sak om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon bør behandles sentralt (NOU 2009: 21 s. 215–216).

Få høringsinstanser uttalte seg om forslaget. Bufdir støttet Hove-utvalget i at Bufetat region burde overta ansvaret for kontakt med mor og/eller far i slike saker, men mente at ansvaret ikke burde fordeles på alle de fem regionene. Bufdir mente at én region burde ha ansvaret for kontakten. Bufdir viste til det lave antallet henvendelser i året, og at hensynet til kompetanseutvikling og enhetlig praksis tilsa at ansvaret ikke burde stykkes opp, men holdes samlet (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 6).

Også Faglig utvalg uttalte seg om forslaget. Faglig utvalg kunne «ikke se at det finnes gode argumenter for å regionalisere arbeidet med de norske samtykkeadopsjonene utenom utredningen av søkere, som naturlig nok utredes på lik linje med søkere til internasjonal adopsjon. Det dreier seg om få saker. Disse sakene krever i tillegg høg grad av konfidensialitet. Det dreier seg ofte om graviditeter som ønskes holdt skjult og det kan være vanskelige og traumatiske forhold som ligger bak en beslutning om å adoptere bort et barn. Mange har gitt uttrykk for at de har vært glade for at de kan forholde seg til en sentral instans. FU mener at respekt for foreldre som beslutter å adoptere bort barnet sitt, tilsier at arbeidet fortsetter å være sentralisert», jf. høringsuttalelsen til Faglig utvalg for adopsjonssaker datert 20. mai 2010 s. 6–7.

Adopsjonslovutvalget mener at det er viktig å gå varsomt frem 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 frem til de gir samtykke til adopsjon. 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 at den beste løsningen er at én region har ansvaret. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor at én region i Bufetat får ansvaret for kontakt med foreldre som ønsker å frigi sitt spedbarn til adopsjon. Adopsjonslovutvalget foreslår at regionens ansvar fremgår av loven, og både hvilken region som skal ha ansvaret og selve innholdet i ansvaret reguleres i forskrift.

<sup>1</sup> Statistikk fra Bufdir.

<sup>2</sup> Statistikk fra Bufdir.

#### 19.4.4.3.3 *Utredelse- og godkjenning av adopsjonssøkere*

I dag skjer utvelgelse av foreldre til barnet kun på bakgrunn av hjemkommunens (snart Bufetat region) sosialrapport og uten en forutgående godkjenning. I sosialrapporten gir hjemkommunen en negativ eller positiv tilrådning til adopsjon, men søkere kan kreve å bli registrert som aktuelle adoptivforeldre uavhengig av kommunens tilrådning. Det blir dermed opp til Faglig utvalg å vurdere hvilke registrerte søkere som oppfyller vilkår for adopsjon, er egnet som adoptivforeldre, og passer til det aktuelle barnet. Som nevnt i avsnittet om gjeldende rett, har Stortinget allerede vedtatt at Bufetat region skal overta utredningsansvaret for adopsjonssøkere.

Adopsjonslovutvalget 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 på 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 innvilge 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 (NOU 2009: 21 s. 216).

Adopsjonslovutvalget påpeker imidlertid at adopsjonsprosessen også må være praktisk gjennomførbar. Adopsjonslovutvalget 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 søk-

nad og utredelsesrapport videre til tildelingsmyndigheten for nasjonale spedbarnsadopsjoner. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget straks nedenfor om at Bufetat region overtar avgjørelsesmyndigheten i disse sakene.

#### 19.4.4.3.4 *Tildeling av barn*

##### *Tildelingsmyndighet*

Adopsjonslovutvalget mener at tildelings- og vedtaksmyndighet ved adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon bør ligge til en bestemt enhet i adopsjonsmyndighetene. Antallet adopsjoner av denne typen er lavt, og erfaring og kompetanse i avgjørelsesorganet er derfor viktig. 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 fremgår av 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 Adopsjonslovutvalget at departementet bør se nærmere på hvor lenge søkere kan stå i registeret over søkere. Utvalget har fått opplyst av Bufdir at tallet på søkere i registeret aldri overstiger 30. 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.

I kapittel 18.5.5, foreslår Adopsjonslovutvalget at det opprettes et rådgivende utvalg for adopsjonssaker, som skal gi Bufetat region uttalelser ved internasjonal adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Det er naturlig at det rådgivende utvalget også gir råd til Bufetat region angående utvelgelse av foreldre til barn ved adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Det rådgivende utvalget vil gjennom sitt arbeid med internasjonale adopsjoner ha bred erfaring med å «matche» barn og foreldre, kunnskap som er relevant ved utvelgelsen av foreldre til barn ved nasjonal spedbarnsadopsjon.

##### *Parallele søknader om nasjonal og internasjonal adopsjon*

Etter Adopsjonslovutvalgets forslag vil det være mulig å bli utredet både for internasjonal adopsjon av ukjent barn og nasjonal spedbarnsadopsjon samtidig. Dersom det er søkt om begge deler, vil søkerne bli utredet for to formål, både for for-

håndssamtykke 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. Adopsjonslovutvalget 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 (NOU 2009: 21 s. 230–231):

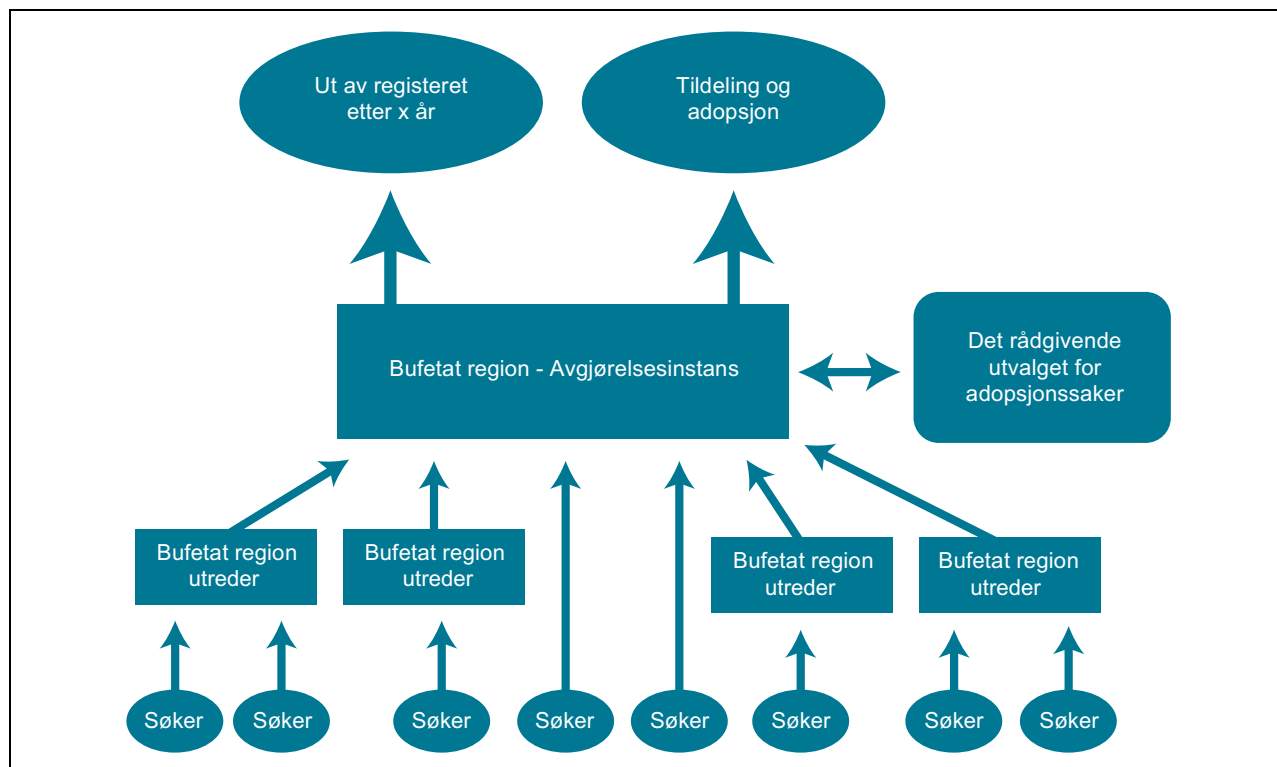
«Registeret over søkere til norsk barn bør bestå av reelle søkere idet det nedlegges et betydelig arbeid med tildelingssakene. Utvalget mener at hensynet til organisasjonenes og opprinnelseslandenes arbeid i tildelingssaker tilsier at kun reelle søkere står i kø for tildeling av barn fra utlandet. Også 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».

Adopsjonslovutvalget har vurdert om det bør være opp til Bufetat region i hver enkelt sak å

avgjøre om søkerne kan få stå i registeret over søkere til nasjonal spedbarnsadopsjon parallelt med at de står i kø i utlandet for internasjonal adopsjon. Ventetiden til adopsjon i utlandet kan være svært lang, og er økende. Avgjørelsen måtte i så fall avhenge av ventetiden i det landet søkerne ønsker å adoptere fra fordi det er store variasjoner mellom opprinnelseslandene. Adopsjonslovutvalget har kommet til at en slik ordning ville kunne føre til mange vanskelige vurderinger som ville økt risikoen for forskjellsbehandling. I tillegg kan forholdene i opprinnelseslandene være uforutsigbare, og raske endringer der kan få store utslag på ventetiden. Dette ville gjort det vanskelig for Bufetat region å sikre likebehandling.

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 Bufetat region om ikke å sende deres forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon før det har gått en viss tid (da de ikke lenger kan stå i registeret for tildeling i Norge). Så vidt Adopsjonslovutvalget vet, er dette allerede en mulighet som flere søkere benytter seg av.

Adopsjonslovutvalget foreslår dermed en slik saksgang ved søknad om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon (se figur 19.1):



Figur 19.1

### *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 på nasjonal spedbarns adopsjon. Dersom regionen finner det nødvendig for sakens opplysning, kan den innhente ytterligere informasjon/dokumentasjon enn det som fremgår av utredningsrapporten og søknaden. Når saken er tilstrekkelig opplyst etter fvl. § 17 første ledd, skal regionen legge saken frem for Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker, som kommer med en tilråkning om hvem i registeret som bør tildeles barnet. Regionen tar tilråkningen 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 vil det skulle mye til for at regionen ikke vedtar adopsjon til de søkerne som Det rådgivende utvalget anbefaler. Hvilke momenter regionen og Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker skal vektlegge når de avgjør hvilke søkere som skal få adoptere barnet, bør til dels reguleres i forskrift. Det bør bl.a. fremgå av forskriften at de opprinnelige foreldrenes ønsker kan tillegges vekt, dersom det anses å være til barnets beste. Likevel er denne vurderingen så avhengig av det konkrete barnet og de aktuelle søkerne, at det vanskelig kan sies mye generelt om hva som skal ligge i hensynet til barnets beste i disse sakene til forskjell fra andre saker.

### *Særlig om midlertidig plassering av barnet*

Praksis i dag er at spedbarn som er frigitt til adopsjon ved fødselen blir plassert midlertidig i beredskapshjem. Når adopsjon er innvilget, flyttes bar-

net til adoptivforeldrene. Beredskapshjemmet kan ikke adoptere barnet. Adopsjonslovutvalget 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 til at adopsjonssøkerne kan 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, f.eks. fordi adopsjonsmyndighetene avventer utløpet av tomånedersfristen eller en avklaring i farskapssaken, 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 settes 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 kan umiddelbart starte sin tilknytning til de som mest sannsynlig blir dets foreldre.

## Kapittel 20

# Spesielle saksbehandlingsregler for adopsjonssaker

### 20.1 Innledning

---

I dette kapitlet tar Adopsjonslovutvalget opp noen forvaltningsrettslige problemstillinger som melder seg ved behandlingen av adopsjonssøknader. Kapitlet er altså ikke en fullstendig gjennomgang av saksbehandlingsreglene, men en oversikt over saksbehandlingsregler som er spesielt relevante for adopsjonsfeltet. Adopsjonslovutvalget synliggjør på denne måten områder på adopsjonsfeltet hvor særregulering kan være aktuelt. Utvalget har noen forslag til endringer når det gjelder saksbehandlingsreglene ved søknad om adopsjon. Disse blir gjennomgått fortløpende under hvert emne eller problemstilling. Innsyn i anonyme adopsjonssaker er skilt ut i et eget, påfølgende kapittel, kapittel 21. I kapittel 18 og 19 presenterer utvalget flere endringsforslag av saksgangen ved ulike former for adopsjon. Utvalgets vurderinger og forslag i dette kapitlet er nært knyttet opp til endringsforslagene til saksgangen i kapittel 18 og 19.

Når det gjelder lovstruktur tar Adopsjonslovutvalget som utgangspunkt at lovutkastet til ny adopsjonslov i minst mulig grad bør inneholde bestemmelser som regulerer forhold som allerede er regulert i forvaltningsloven. Parallell regulering øker risikoen for å skape et uoversiktlig og utilgjengelig regelverk. Samtidig er det på enkelte punkt nødvendig med unntak eller presiseringen på adopsjonsfeltet i forhold til forvaltningslovens regulering.

### 20.2 Bakgrunn

---

Bestemmelsene i forvaltningsloven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, altså ethvert organ for stat eller kommune. Private rettssubjekter regnes som forvaltningsorganer i saker hvor de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Ved behandlingen av adopsjonssaker skal både kommunene, Bufetat region, Faglig utvalg for adopsjonssaker og Bufdir rette seg etter

forvaltningslovens bestemmelser med mindre noe annet fremgår av adopsjonsloven selv. Adopsjonsorganisasjonene er private rettssubjekter og faller i utgangspunktet utenfor forvaltningslovens regulering, men regnes som forvaltningsorganer i den grad de fatter enkeltvedtak. I tillegg er adopsjonsorganisasjonenes aktiviteter begrenset av Bufdirs tilsyn og bestemmelsene i forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon, se f.eks. § 5.

Ut over adl. § 11 som slår fast at fvl. § 18 første ledd ikke skal være til hinder for at partene i en adopsjonssak holdes ukjente for hverandre, inneholder ikke adopsjonsloven særreguleringer i forhold til forvaltningsloven. Ellers gjelder altså forvaltningslovens bestemmelser fullt ut ved saksbehandling av adopsjonssaker. Reglene i forvaltningsloven gjelder norske myndigheters behandling både ved nasjonal og internasjonal adopsjon.

### 20.3 Enkeltvedtak

---

#### 20.3.1 Gjeldende rett

Enkeltvedtak er i fvl. § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a), definert som «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet» og som er «bestemmende for rettigheter og plikter» til en eller flere bestemte personer. Hvorvidt en avgjørelse er et enkeltvedtak eller ikke, avgjør hvilke andre regler i forvaltningsloven som regulerer saksbehandlingen. Dersom en avgjørelse regnes som et enkeltvedtak, følger det av fvl. § 3 at både de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel II og III og bestemmelsene i kapittel IV-VI kommer til anvendelse.

Adopsjonsmyndighetenes avgjørelse om å innvilge eller avslå søknad om adopsjon og forhåndssamtalke er enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav a) og b). Ved internasjonal adopsjon har søkerens hjemkommuner tidligere hatt ansvaret for å utrede søkerne, og utredningen resulterte i en positiv eller negativ tilrådning om adopsjon.

Tilrådingen var i følge departementet ikke et enkeltvedtak, fordi den ikke var en avgjørelse, men en anbefaling fra kommunen til adopsjonsmyndighetene (rundskriv Q-1045 s. 7).

Hvorvidt bestemte avgjørelser som blir gjort i adopsjonsprosessen er enkeltvedtak eller ikke, har vært mer omdiskutert ved avgjørelsene til Faglig utvalg for adopsjonssaker. Etter gjeldende ordning godkjenner Faglig utvalg tildelinger av adoptivbarn fra utlandet som faller utenfor adopsjonssøkerens forhåndssamtykke,<sup>1</sup> og tildeler foreldre til spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Departementets syn er at disse to typene avgjørelser ikke er enkeltvedtak etter forvaltningslovens bestemmelser (rundskriv Q-1045 s. 7 og 32). Departementet synes å begrunne standpunktet om at Faglig utvalgs avgjørelser ved nasjonale spedbarnsadoptionsjoner ikke er enkeltvedtak, ut fra behovet for en avgrensning av søkerens klageadgang (rundskriv Q-1045 s. 7):

«Tildelingen er basert på hva som antas å være det enkelte barnets beste, der eventuelle ønsker fra biologiske foreldre kan bli tillagt vekt. Utvalgets primæroppgave er derfor å sikre barnet et varig og godt hjem. Dette innebærer at søkere som ikke når opp i vurderingen i forhold til et konkret barn, ikke vil kunne påklage tildelingen.»

I tillegg fastsetter § 8 i forskrift 30. november 1999 nr. 1194 om innenlandsadopsjon at søkere ikke kan påklage Faglig utvalgs avgjørelser ved tildeling av foreldre til barn ved nasjonal spedbarnsadoptionsjon. Konkurrerende søkere som står i registeret hos sekretariatet har altså ikke klageadgang, se mer om saksgangen i kapittel 19.

### 20.3.2 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

#### 20.3.2.1 Innledning

Det er ikke tvilsomt at adopsjonsmyndighetenes avgjørelse av søknad om adopsjon og forhåndssamtykke er enkeltvedtak som kan påklages etter

<sup>1</sup> Dersom søkerne har forhåndssamtykke på barn mellom 0 og 3 år, men tildeles et barn på 4, vil saken gå til Bufetat region som vurderer om utvidelse av forhåndssamtykke kan gis. Hvis tildelingen gjelder søsken uten at søkerne er forhåndsgodkjent for dette, eller barn med behov for spesiell støtte, vurderer Faglig utvalg tildelingen og sender sin avgjørelse til Bufetat region som utvider søkerens forhåndssamtykke i tråd med Faglig utvalgs avgjørelse.

fvl. § 28. I en adopsjonsprosess tar adopsjonsmyndighetene også en rekke andre avgjørelser. I det følgende gir Adopsjonslovutvalget sine vurderinger av hvorvidt andre avgjørelser i utvalgets forslag til saksgang slik de er presentert i kapittel 18 og 19, skal regnes som enkeltvedtak eller ikke.

#### 20.3.2.2 Utredning av adopsjonssøkere – prosessledende avgjørelser

Forvaltningslovens forarbeider skiller mellom enkeltvedtak og prosessledende avgjørelser. I Ot.prp. nr. 38 (1964–65) omtaler departementet «realitetsavgjørelser» som avslutter saken som enkeltvedtak, mens «prosessledende» beslutninger faller utenfor. Departementet viser til Forvaltningskomiteens innstilling side 272 hvor komiteen nevner eksempler på avgjørelser som ikke regnes som enkeltvedtak. Dette kan være avgjørelser som fastsetter en frist, beslutning om å innhente opplysninger, foreta gransking osv.

Et konkret eksempel fra adopsjonssaker, er utredning av personer som søker om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon. Som en del av saksbehandlingen vil adopsjonsmyndighetene kunne finne det nødvendig at en spesialist undersøker søkerens fysiske eller psykiske helse. Hovedutvalget mente at dersom adopsjonsmyndighetene i forbindelse med utredelsen vurderer det som nødvendig med en spesialistundersøkelse av søkerens fysiske eller psykiske helse, burde det være adgang til å fatte «vedtak» om dette (NOU 2009: 21 s. 222 som forutsatte at parten skulle varsles og gis adgang til å uttale seg).

I høringsrunden uttalte Bufdir seg om hvorvidt en avgjørelse om igangsetting av en slik utredelse bør regnes som et vedtak (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 12).

«Etter vår vurdering vil avgjørelsen være en prosessledende avgjørelse som ikke kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Vi kan heller ikke se at det er grunn til å gi søker klagerett på slik avgjørelse om undersøkelse. Dersom søker ikke ønsker å gjennomføre en slik undersøkelse, må vedtaksmyndigheten ta stilling til søknaden slik den ligger. Resultatet vil da forutsetningsvis måtte bli at søknaden ikke kan innvilges fordi det ikke vil være mulig å foreta en forsvarlig vurdering av om søker oppfyller kravene til god helse. Avslaget/avvisningen vil imidlertid være et enkeltvedtak som vil kunne påklages. Søker kan også søke på nytt på et senere tidspunkt.»



Adopsjonslovutvalget er enig med Bufdir. Som sagt bygger forvaltningslovens forarbeider på et skille mellom realitetsvedtak og prosessledende avgjørelser. Også Høyesterett har holdt fast på dette skillet. Rt. 2011 s. 1433 gjaldt spørsmålet om en pasient hadde rett til å klage over et pålegg rettet til hans lege om utlevering av hans pasientjournal i forbindelse med kontroll av legens virksomhet. Høyesterett åpnet for at prosessledende avgjørelser kan regnes som enkeltvedtak dersom hensynet til pasienten tilsier det. I den konkrete saken inngikk imidlertid utleveringspålegget som et ledd i en undersøkelsessak mot legen, og kunne ikke regnes som et enkeltvedtak overfor pasienten. Avgjørelsen kunne derfor ikke påklages av pasienten.

Søkerne i en adopsjonssak kan unngå en undersøkelse ved å nekte å samtykke til undersøkelse, i motsetning til pasienten i Rt. 2011 s. 1433 som ikke kunne hindre at myndighetene fikk tilgang til hans helseopplysninger. Dersom søker nekter, kan det imidlertid få konsekvenser for utfallet av hans eller hennes søknad. Denne konsekvensen er likevel ikke så vidtrekkende at avgjørelsen kan anses som et enkeltvedtak.

### 20.3.2.3 Avgjørelser ved søknad om internasjonal adopsjon

I kapittel 18 om myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved internasjonal adopsjon, foreslår Adopsjonslovutvalget at Bufdir skal vurdere hver enkelt tildeling av barn fra utlandet. Ved vurderingen av tildelinger, skal Bufdir ta to ulike avgjørelser, avhengig av saksforholdet. Først avgjør Bufdir om tildelingen gjelder et barn med behov for spesiell støtte. Deretter avgjør Bufdir om tildelingen skal godkjennes eller ikke.

Dersom Bufdir mener at barnet som er tildelt ikke er et barn med behov for spesiell støtte, godkjenner Bufdir tildelingen og utsteder en erklæring i tråd med Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c) til opprinnelseslandet. Adopsjonen kan dermed gjennomføres. Selv om tildelinger som ikke gjelder et barn med behov for spesiell støtte normalt skal bli godkjent, ligger det også her en vurdering og avgjørelse i bunn.

Utfallet i saken er ikke like selvsagt dersom Bufdir mener at barnet som er tildelt har behov for spesiell støtte. Direktoratet må da forelegge saken for Det rådgivende utvalget for adopsjonsaker. Dersom direktoratet mener at tildelingen som er gjort i barnets opprinnelsesland ikke er til barnets beste, godkjenner ikke direktoratet tildelingen. Søkerens søknad blir da tilbakeført til

køen i opprinnelseslandet. Spørsmålet er om disse to avgjørelsene, vurdering av om barnet har behov for spesiell støtte og om tildelingen skal godkjennes, er enkeltvedtak etter fvl. § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a).

Avgjørelsen om barnet som er tildelt har behov for spesiell støtte er etter Adopsjonslovutvalgets syn en prosessledende avgjørelse. Avgjørelsen gjelder sakens gang og den avslutter ikke saken. Adopsjonslovutvalget mener dermed at avgjørelsen ikke er et enkeltvedtak og at den ikke kan påklages.

Når Bufdir vurderer en tildeling, vil utfallet enten være at direktoratet godkjenner tildelingen (og utsteder erklæring i tråd med Haagkonvensjonens artikkel 17 bokstav c)) eller ikke godkjenner den (og sender søkerens søknad tilbake til opprinnelseslandet).

I nåværende ordning er det Faglig utvalg som vurderer om en tildeling skal godkjennes eller ikke. Hove-utvalget mente at Faglig utvalgs avgjørelser er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, «idet det er Faglig utvalg som alene har myndighet til å godta forslag om tildeling av barn med behov for spesiell støtte. Adopsjon av barn med behov for spesiell støtte kan således kun gjennomføres der Faglig utvalg har behandlet saken og akseptert tildeling.» Hove-utvalget mente at forvaltningslovens regler førte til klageadgang på Faglig utvalgs avgjørelser og at et eventuelt unntak fra klageadgangen måtte hjemles i, eller i medhold av, lov. Så lenge et slikt unntak ikke finnes, mente Hove-utvalget at standpunktet om at vedtakene ikke kan påklages, måtte være feil, jf. NOU 2009: 21 s. 214.

Adopsjonslovutvalget har et annet syn på vurdering av tildelinger. Spørsmålet er om avgjørelsen om å godkjenne eller ikke å godkjenne en tildeling er «bestemmende» for søkerens rettigheter eller plikter, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a). Den direkte konsekvensen av at en tildeling ikke blir godkjent, er at søkerne må fortsette å stå i tildelingskø i opprinnelseslandet. Konsekvensen av Bufdirs avgjørelse er dermed at søkerne enten får adoptere eller ikke adoptere barnet. Samtidig kan ikke avgjørelsen sies å være «bestemmende» for søkerens «rettigheter». En internasjonal adopsjon avhenger av at adopsjonsmyndighetene i opprinnelseslandet og mottakerlandet mener at søkerne «matcher» et barn som er frigitt til adopsjon. At søkeren har forhåndssamtykke fra norske myndigheter til å adoptere, gir kun en rettighet til å bli registrert som søker. Et forhåndssamtykke gir ingen rett til å adoptere et barn. Søkerne har forhåndssamtykket i behold

selv om Bufdir ikke godkjenner den konkrete tildelingen. Direktoratets avgjørelse utelukker ikke søkerne fra å adoptere, men avgjør at søkerne ikke får adoptere det konkrete barnet som er til vurdering.

Adopsjonslovutvalget mener at en avgjørelse om å godkjenne eller ikke godkjenne en tildeling av barn fra utlandet til adopsjon, ikke kan regnes som et enkeltvedtak etter adopsjonsloven. Avgjørelsen kan dermed ikke påklages etter fvl. § 28.

#### *Særlig om «barn søker foreldre»*

En særegen saksbehandlingsmåte er internasjonal adopsjon av barn hvor flere søkere har meldt seg som søkere på det konkrete barnet. Dette skjer typisk i saker hvor et opprinnelsesland har tatt kontakt med en norsk adopsjonsorganisasjon med forespørsel om adopsjonsorganisasjonen kan bistå med å finne foreldre til barn som opprinnelseslandet ikke lykkes med å formidle via den ordinære ordningen. Adopsjonsorganisasjonen gjør barnet kjent for sine medlemmer, gjerne på en nettside kalt «barn søker foreldre», og søkere med forhåndssamtykke kan melde sin interesse som adoptivforeldre på bakgrunn av opplysningene der. Søkerne som melder seg blir vurdert av Faglig utvalg, og Faglig utvalg avgjør hvem av søkerne som kan tildeles barnet. Tildelingene i disse sakene skjer dermed i Norge, mens barnets opprinnelsesland vurderer tildelingen etterpå.

I kapittel 18 om myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved internasjonal adopsjon foreslår Adopsjonslovutvalget at Bufdir overtar Faglig utvalgs rolle også i disse sakene. Etter å ha forelagt saken for Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker, avgjør Bufdir hvilken søker eller hvilket søkerpar som «matcher» det konkrete barnet. Selv om direktoratet i slike saker velger mellom flere søkere, mener Adopsjonslovutvalget at avgjørelsen om at en av søkerne eller ett av parene er en «match» for barnet, ikke er et enkeltvedtak. Til forskjell fra nasjonal spedbarnsadoptjon, hvor én region i Bufetat velger foreldre til barnet, er det ikke norske adopsjonsmyndigheter som fatter adopsjonsvedtak ved internasjonal adopsjon. Selve adopsjonsvedtaket blir gjort i opprinnelseslandet. Eventuelle andre søkere som har meldt seg, mister ikke sitt forhåndssamtykke, men går tilbake til søkerkøen i det opprinnelseslandet de har valgt. På sett og vis illustrerer denne spesielle saksgangen godt at Bufdirs oppgave ikke er å avgjøre en adopsjonssøknad, men å gjøre en foreløpig godkjenning av «matchen». Adopsjonsmyndighetenes oppgave er altså å finne de

foreldrene som passer best til det konkrete barnet, ikke å innfri adopsjonssøkernes ønske om barn.

Forvaltningslovens bestemmelser er etter Adopsjonslovutvalgets syn tilstrekkelig for å fastslå hvilke avgjørelser i adopsjonsprosessen som skal regnes som enkeltvedtak eller ikke, og utvalget foreslår dermed ingen særlig bestemmelse i adopsjonsloven vedrørende enkeltvedtak.

#### *20.3.2.4 Avgjørelser ved søknad om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon*

I kapittel 19 om myndighetenes ansvarsområder og saksgangen ved nasjonal adopsjon foreslår Adopsjonslovutvalget at Bufetat region skal avgjøre hvem av de registrerte søkerne som skal få adoptere barnet som er frigitt til nasjonal adopsjon. Vurderingen skal skje etter uttalelse fra Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. I sin utredning uttalte Hove-utvalget seg om nåværende ordning, hvor Faglig utvalg står for utvelgelsen av adoptivforeldre til det enkelte barn. Selv om Adopsjonslovutvalget foreslår å endre hvilket organ som har avgjørelseskompetanse i disse sakene, er selve avgjørelsen om tildeling eller ikke den samme i nåværende ordning og i Adopsjonslovutvalgets forslag. Hove-utvalgets vurdering av nåværende ordning er dermed relevant.

Hove-utvalget mente at vedtak om «å tillate adopsjon av et konkret barn til konkrete adopsjonsforeldre er enkeltvedtak». Selv om gode grunner kunne tale for at avgjørelsen ikke kunne påklages, mente Hove-utvalget at det var tvilsomt om forskriften § 8 har nødvendig hjemmel til å fastsette unntak fra klageadgangen etter forvaltningsloven § 28, jf. NOU 2009: 21 s. 216. Hove-utvalget påpekte at dersom deres konklusjon om at avgjørelsen er et enkeltvedtak var uriktig, ville forskriften § 8 vært unødvendig, jf. NOU 2009: 21 s. 62. Fvl. § 28 siste ledd åpner for å begrense klageretten i forskrift dersom «tungtveiende grunner taler for det», og denne adgangen står åpen også i adopsjonssaker. Imidlertid fastsetter forvaltningslovsforskriften § 45 at saker om bruk av fvl. § 28 siste ledd må fremmes av Justis- og beredskapsdepartementet eller av vedkommende departement med Justis- og beredskapsdepartementets samtykke.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at avgjørelsen om nasjonal spedbarnsadoptjon er et enkeltvedtak.

Forskjellen fra Bufdirs avgjørelse om å godkjenne eller ikke godkjenne en tildeling fra utlan-

det og Bufetat regions avgjørelse ved nasjonal spedbarnsadoptsjon i Adopsjonsutvalgets forslag, er at ved nasjonal spedbarnsadoptsjon er det norske adopsjonsmyndigheter som fatter selve adopsjonsavgjørelsen. Bufetat region innvilger adopsjon til ett av søkerparene (eller en av søkerne ved enslig adopsjon). Avgjørelsen er dermed «bestemende» for disse søkernes rettigheter og utgjør et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b), jf. bokstav a). Partene i adopsjonssaken, inkludert barnets opprinnelige foreldre, og barnets adoptivforeldre, har partsrettigheter og kan klage på vedtaket. Barnets opprinnelige foreldre vil f.eks. kunne hevde at deres samtykke til adopsjon ikke var reelt, jf. fvl. § 28 første ledd. For en redegjørelse av Adopsjonslovutvalgets syn på om andre søkere kan påklage vedtaket om adopsjon, se punkt 20.7.2.3 i kapitlet her.

#### 20.3.2.5 *Krav til avgjørelser som ikke er enkeltvedtak*

Som diskutert foran mener Adopsjonslovutvalget at adopsjonsmyndighetenes avgjørelser om å utrede søkerne ved hjelp av spesialistundersøkelse, om å innhente uttalelse fra Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker og om å godkjenne eller ikke godkjenne en tildeling av barn fra utlandet, er eksempler på avgjørelser i adopsjonsfeltet som ikke er enkeltvedtak. Selv om en avgjørelse ikke regnes som et enkeltvedtak, stiller forvaltningsretten visse minstekrav til saksbehandlingen. Det er et ulovfestet krav til all forvaltning at avgjørelsene skal være saklig begrunnet, og at saksbehandlingen skal være forsvarlig, se f.eks. Rt. 1977 s. 1035. Et utgangspunkt er at jo mer inngripende beslutningen er, desto strengere krav må stilles til saksbehandlingen, sml. Rt. 1981 s. 745.

Eksempelvis har Sivilombudsmannen stilt krav om skriftlighet for avgjørelser som ikke er enkeltvedtak (SOMB 2008–17 s. 84):

«Hensynet til god forvaltningsskikk tilsier videre at hovedpunktene i den vurdering som er foretatt nedtegnes skriftlig. Erfaring tilsier at skriftlighet er egnet til å bevisstgjøre beslutningstakere, og dermed bidra til å sikre at forvaltningen treffer korrekte avgjørelser med saklig begrunnelse. Skriftlighet vil også lette en eventuell etterfølgende kontroll av den avgjørelse som er truffet.»

Kravet om skriftlighet er dels begrunnet med at det sikrer at forvaltningen treffer riktige avgjørelser med saklig begrunnelse. Dette tyder på at det det kan oppstilles visse krav til begrunnelse for avgjørelser, selv om avgjørelsen ikke er et enkeltvedtak. Også juridisk teori stiller opp visse minstekrav til saksbehandlingen for avgjørelser som ikke er enkeltvedtak (se f.eks. Bernt/Rasmussen (2010) s. 278).

Både avgjørelse om å utrede søkerne ved hjelp av spesialistundersøkelse, avgjørelse om å forelegge saken for Det rådgivende utvalg for adopsjonssaker fordi tildelingen gjelder et barn med behov for spesiell støtte, og avgjørelse om å godkjenne eller ikke godkjenne en tildeling, er etter Adopsjonslovutvalgets syn avgjørelser som bør være skriftlige og kortfattet begrunnet.

## 20.4 Saksbehandlingstid

### 20.4.1 Gjeldende rett

Når søknad om adopsjon eller forhåndssamtykke er mottatt, skal adopsjonsmyndighetene forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold», jf. fvl. § 11a. Gjelder saken et enkeltvedtak, skal adopsjonsmyndighetene gi foreløpig svar innen en måned, jf. § 11a tredje ledd. Til nå har det vært søkerens hjemkommuner som har utredet adopsjonssøkerne og kommet med negativ eller positiv tilråding til adopsjon (fra 1. februar 2014 overtar Bufetat region utredningsansvaret). Som nevnt ble ikke kommunens tilråding regnet som et enkeltvedtak, og søkerne fikk derfor ikke foreløpig svar før selve søknaden ble sendt til Bufetat region. Hove-utvalget la i sin utredning til grunn at saksbehandlingstiden i kommunene varierte mye, og at svært mange søkere opplevde lang saksbehandlingstid. Utvalget viste til tilbakemelding fra referansegruppens medlemmer (NOU 2009: 21 s. 210).

Saksbehandlingsfristene til adopsjonsmyndighetene er gitt i de årlige tildelingsbrevene til Bufdir fra departementet. Fristene gir ikke søker rett til å få saken sin behandlet innen en fastsatt frist, men har mer karakter av en serviceerklæring.

Spørsmålet er om den fremtidige adopsjonslovgivningen bør inneholde konkrete saksbehandlingsfrister, altså særregler i forhold til forvaltningslovens bestemmelser.

### 20.4.2 Adopsjonslovutvalgets vurderinger

I tillegg til at Hove-utvalget foreslo at Bufetat region skal utrede søkerne selv før de fatter ved-

tak, foreslo utvalget også at departementet burde foreta «en kritisk gjennomgang av hvilke frister som i dag gjelder for saksbehandlingen i adopsjonssaker. Det bør gjøres en konsekvensanalyse før det settes frister for saksbehandling slik at fristene lar seg overholde i praksis og slik at disse blir realistiske. Utreder og vedtaksmyndighet må sikres ressurser til å kunne imøtekomme alle de krav som pålegges». Hove-utvalget mente likevel at departementets primære fokus burde være kvalitet snarere enn frister for saksbehandlingen (NOU 2009: 21 s. 232).

I høringsrunden til Hove-utvalgets utredning sa Bufdir seg enig med utvalget, men understrekte at det er «svært vanskelig å forutse saksbehandlingstid i adopsjonssaker fordi slike saker aldri er kurante og varierer svært fra sak til sak. En generelt angitt frist for saksbehandlingen vil derfor ofte ikke være reell, og vil kunne gi søker forventninger som det ikke er mulig for myndighetene å overholde», jf. høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 38.

De tre adopsjonsorganisasjonene var av en annen oppfatning og foreslo å innføre frist på 9 måneder for samlet saksbehandlingstid frem til forhåndssamtykke (høringsuttalelsen til InorAdopt datert 19. mai 2010 s. 3, høringsuttalelsen til Adopsjonsforum datert 19. mai 2010 s. 2 og høringsuttalelsen til Verdens Barn udatert s. 8).

I proposisjonen kommenterer departementet vurderingen av frister for utredelsesprosessen. Departementet mener at ved å flytte utredelseskompetansen til Bufetat region, «vil det bli lettere å legge til rette for en god, hensiktsmessig og forsvarlig saksbehandling. Det er derfor grunn til å anta at saksbehandlingstiden totalt sett vil gå ned. Departementet ser derfor ikke behov for å innføre en lovfestet saksbehandlingsfrist for utføringen av utredningsarbeidet, slik som adopsjonsorganisasjonene har uttrykt ønske om i sine høringsuttalelser», jf. Prop. 171 L (2012–2013) s. 18. På bakgrunn av departementets konklusjon, utreder ikke Adopsjonslovutvalget spørsmålet om krav til saksbehandlingstid for adopsjonssaker ytterligere.

*Særlig om saker som angår barn med behov for spesiell støtte*

Opprinnelseslandet som har tildelt et barn til norske foreldre, forutsetter i noen tilfeller at vurderingen av tildelingen i Norge skjer hurtig. For eksempel kan det være berammet rettsmøte for avgjørelse om adopsjon i opprinnelseslandet, og det vil da være avgjørende for adopsjonssøkerne

at norske adopsjonsmyndigheter raskt vurderer og eventuelt godkjenner tildelingen. Adopsjonslovutvalget har derfor sett nærmere på om det bør settes en saksbehandlingsfrist for vurdering av tildelingen av barn fra utlandet.

I Adopsjonslovutvalgets forslag til ny saksgang, forutsetter utvalget at Bufdir fortløpende skal vurdere og eventuelt godkjenne hver tildeling. Videre legger Adopsjonslovutvalget til grunn at Bufdir raskt kan slå fast om barnet har behov for spesiell støtte. Utvalget mener dermed at vurderingen av tildelingen ikke skal ta lengre tid i den nye ordningen enn de gjør i dag. Adopsjonslovutvalget ser derfor ikke behov for å innføre en lovfestet saksbehandlingsfrist for vurderingsarbeidet av tildelingen.

Dersom det tildelte barnet har behov for spesiell støtte, må saken i tillegg vurderes av Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Også i disse sakene legger Adopsjonslovutvalget til grunn at det relativt raskt vil kunne foreligge en avgjørelse av om tildelingen skal bli godkjent eller ikke. På grunn av at disse sakene gjerne er av et visst omfang og en viss kompleksitet, vil det likevel normalt ta lengre tid enn ved ordinære tildelingen. Det gjør det også i dag, når saken skal vurderes av Faglig utvalg for adopsjonssaker. Adopsjonslovutvalget ser ingen grunn til at det skal ta lengre tid med saksgangen som utvalget foreslår enn dagens ordning. Adopsjonslovutvalget ser derfor heller ikke behov for å innføre en lovfestet saksbehandlingsfrist for utføringen av vurderingsarbeidet av spesielle tildelingen. Et annet moment som utvalget særlig har tillagt vekt ved avgjørelsen om ikke å innføre en frist, er at det vil være stor variasjon i disse sakene. I noen tilfeller vil det være nødvendig å innhente ytterligere dokumentasjon enten fra opprinnelseslandet eller adopsjonssøkerne før saken er tilstrekkelig opplyst og kan avgjøres. Selv om rask saksbehandling er viktig, må saken også være forsvarlig opplyst. En adopsjon er et irreversibelt tiltak, og en saksbehandlingsfrist vil etter utvalgets syn hverken være et nødvendig eller ønskelig virkemiddel.

## **20.5 Parter i adopsjonssak**

### **20.5.1 Gjeldende rett**

#### *20.5.1.1 Parter i adopsjonssak*

Begrepet «part» forstås i fvl. § 2 første ledd bokstav e) som «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». I følge forvaltningslovens forarbeider må det tas utgangs-

punkt i «den problemstilling vedkommende lov fastsetter» ved vurderingen av hvem som omfattes av definisjonen i § 2 første ledd bokstav e) (Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 57). Et sentralt vurderingsmoment ved partsstatus er altså hvorvidt de interessene som står på spill er gitt rettslig vern i loven som danner grunnlag for tiltaket. 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 virkninger medføre partsstatus, dersom disse er av tilstrekkelig styrke.

Personer som regnes som «part» har bestemte rettigheter etter forvaltningsloven. Parter har f.eks. rett til forhåndsvarsel (§ 16), dokumentinn-syn (§ 18), underretning om og begrunnelse for vedtak (§§ 24, 25 og 27), samt klagerett (§ 28).

Ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn bosatt i utlandet, er avgjørelsen rettet mot adopsjonssøkerne, og det er derfor bare de som er parter i saken i Norge. Opprinnelseslandets myndigheter ivaretar adoptivbarnet og de opprinnelige foreldrenes partsrettigheter etter det landets rett.

Ved søknad om nasjonal adopsjon har derimot både den som skal adopteres, adopsjonssøkerne og de opprinnelige foreldrene partsstatus, jf. rundskriv Q-1045 s. 7. De opprinnelige foreldrene har partstatus i adopsjonssaken selv om de ikke lenger innehar foreldreansvaret.

#### *Særlig om barnets partsrettigheter*

Når det gjelder barnets partsrettigheter må en skille mellom om barnet er part i forvaltningssaken, og om barnet kan opptre på egenhånd i saken. Adoptivbarnet er part i egen adopsjonssak, men adopsjonsloven har ingen direkte bestemmelser som regulerer barnets partsrettigheter. Et barn som er part i en sak kan normalt ikke utøve partsrettigheter på egenhånd. Barnet representeres av den eller dem som er verge for barnet om ikke annet er særskilt bestemt. Det er den eller dem som har foreldreansvaret for barnet som er barnets verge, jf. lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål (vergemålsloven) § 16. I enkelte adopsjonssaker vil barn og foreldre (som verger) ha motstridende interesser, og da må fylkesmannen oppnevne midlertidig verge (setteverge), jf. vergemålsloven § 34, jf. § 27.

Barn som er fylt 15 år har på sin side flere selvstendige partsrettigheter. Det fremgår av fvl. § 16 at hvis en mindreårig som er fylt 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal også den

mindreårige selv få forhåndsvarsel. Barn over 15 år har også innsynsrett i opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt etter fvl. § 18 første ledd siste punktum. Barn under 15 år har ikke slik innsynsrett. I adopsjonssaker oppstår dermed den noe spesielle situasjonen at barn som er fylt 12 år må samtykke for at adopsjon skal kunne innvilges, jf. adl. § 6 annet ledd, uten å ha innsynsrett i opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Adopsjonslovutvalget har sett nærmere på problemstillingen, se punkt 20.5.2.2 i kapittelet her.

#### *Særlig om parter i saker om fosterbarns adopsjon*

Ved adopsjon av fosterbarn etter bvl. § 4-20, er partsspørsmålet mer sammensatt, særlig med hensyn til foreldre uten foreldreansvar og adopsjonssøkerne, altså fosterforeldrene.

I Rt. 1999 s. 173 vurderte Høyesterett om foreldre som tidligere var fratatt foreldreansvaret, kunne reise søksmål om gyldigheten av fylkesnemndas vedtak om adopsjon. Høyesterett slo fast at foreldrenes rett til å uttale seg i adopsjonssaken etter adl. § 7 tredje ledd, ikke sikrer dem adgang til å få prøvd spørsmålet om adopsjon for domstolene. Søksmålsadgangen var regulert i daværende tvistemålslov § 476 første ledd, som forbeholdt retten til søksmål til «den som tvangsinngrepet er retta mot». I følge Høyesterett måtte bestemmelsen ses i sammenheng med barnevernloven, som «klart forutsetter at vedtak etter den loven er rettet ikke bare mot barnet, men også mot barnets biologiske foreldre». I rettspraksis er dette uten videre lagt til grunn i saker hvor vedtak om samtykke til adopsjon er fattet samtidig med vedtak om fratakelse av foreldreansvar, jf. Rt. 1997 s. 534.

Høyesterett viste til at barnets opprinnelige foreldre ikke bør stå i en annen stilling dersom vedtak om fratakelse av foreldreansvar er fattet på et tidligere tidspunkt enn vedtak om adopsjon. Søksmålsretten bør være den samme enten vedtak om adopsjonssamtykke er fattet samtidig med vedtak om å frata foreldreansvar eller det er et etterfølgende vedtak. Høyesterett fravek dermed rettsoppfatningen kjæremålsutvalget ga uttrykk for i Rt. 1994 s. 1654.

Endringslov 17. juni 2005 (ikrafttredelse 1. januar 2006), fjernet dobbeltbehandlingen av adopsjonssaker etter bvl. § 4-20 og adopsjonsloven ved å innføre adl. § 1 annet ledd. I lovens forarbeider tar departementet opp partsspørsmålet. Med hensyn til foreldre uten foreldreansvar, legger departementet til grunn at «forslaget om å oppheve det tosporede systemet, må innebære at

også foreldre som ikke har hatt foreldreansvar blir å regne som parter når spørsmålet om samtykke til adopsjon blir behandlet i fylkesnemnda». Departementet legger vekt på at hensynet til barnet tilsier at det er av særlig viktighet at saken blir så godt opplyst som mulig før fylkesnemnda treffer sin avgjørelse. Det er derfor av avgjørende betydning at fylkesnemnda «får grundig opplyst og avklart barnets forhold til begge sine biologiske foreldre», jf. Ot.prp. nr. 64 (2004–2005) s. 39.

Med hensyn til fosterforeldrenes rettigheter som adopsjonssøkere, skriver departementet (Ot.prp. nr. 64 (2004–2005) s. 40):

«Etter gjeldende rett er fosterforeldrene ikke å regne som parter i saken om samtykke til adopsjon for fylkesnemnda. Også i dag forutsettes det at fylkesnemnda vurderer om de formelle tilleggsvilkårene i adopsjonsloven er oppfylt før vedtak om samtykke til adopsjon treffes. Departementet legger til grunn at disse tilleggsvilkårene i adopsjonsloven sjelden er omtvistet, da de dreier seg om forhold som fosterforeldrene selv skal dokumentere og som for øvrig er lett dokumenterbare. Dette gjelder dokumentasjon på for eksempel fødsels- og vigselsattest.

Departementet viser videre til at barneverntjenesten vil kunne ivareta fosterforeldrenes interesser dersom det skulle vise seg at fylkesnemnda ikke samtykker til adopsjon. Forutsetningen er imidlertid at barneverntjenesten, etter fylkesnemndsavgjørelsen, fortsatt er av den oppfatning at adopsjon vil være til barnets beste. I slike tilfeller vil barneverntjenesten kunne bringe saken inn for domstolen for prøving. Det vil da være opp til domstolen å vurdere om fylkesnemndas vedtak retter seg mot fosterforeldrene i den grad at disse også må anses å ha rettslig interesse i saken. Forslaget er ikke ment å skulle utvide fosterforeldrenes muligheter til å få prøvet fylkesnemndsvedtaket i forhold til gjeldende rett.»

Etter departementets syn har dermed foreldre uten foreldreansvar partsstatus i adopsjonssaken ved behandlingen av samtykke til adopsjon. Fosterforeldrenes rettigheter forutsettes ivarettet av barnevernstjenesten, eventuelt blir de regnet for å inneha partsrettigheter etter en konkret vurdering i domstolen.

### 20.5.1.2 Partsoffentlighet

Etter fvl. § 18 har en part rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, også de som er taushetsbelagte etter fvl. § 13, med mindre begrensningene i §§ 18 til 19 kommer til anvendelse. For eksempel legger departementet til grunn at en part har rett til å gjøre seg kjent med hele sosialrapporten med mindre den inneholder opplysninger som nevnt i fvl. §§ 18 til 19, jf. Q-1045 s. 11. Det følger av fvl. § 18 annet ledd at selv om det er adgang til å gjøre unntak fra innsynsretten, skal forvaltningsorganet vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Forvaltningsorganet bør gi innsyn «dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak». Departementet antar at i de fleste tilfeller vil siktemålet om å praktisere størst mulig åpenhet overfor partene, tilsi at opplysningene gjøres kjent for dem, med mindre begrensningene i § 19 gjør seg gjeldende, jf. rundskriv Q-1045 s. 11. Etter fvl. § 19 er parter f.eks. avgrenset fra å få innsyn i opplysninger om en annens helseforhold, eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre, jf. fvl. § 19 annet ledd bokstav a) og b). Forvaltningsloven § 19 annet ledd gir imidlertid rett til innsyn også i slike opplysninger dersom det er av «vesentlig betydning» for parten.

Adopsjonsloven § 11 inneholder en særbeholdelse i forhold til fvl. § 18 som begrenser innsynsretten ved anonyme adopsjoner. Ved nasjonal spedbarnsadoptjon, får barnets opprinnelige foreldre normalt ikke opplyst hvor og til hvem barnet blir adoptert. På samme måte får heller ikke adoptivforeldrene kunnskap om hvem de opprinnelige foreldrene er. I følge departementets retningslinjer vil regelen også komme til anvendelse i de tilfellene barnevernet har plassert barnet på sperret adresse forut for adopsjonen (rundskriv Q-1045 s. 11). Innsyn i anonyme adopsjonsaker er ett av temaene i kapittel 21.

## 20.5.2 Adopsjonslovutvalget vurderinger og forslag

### 20.5.2.1 Innledning

På tre ulike punkter har Adopsjonslovutvalget vurdert særregulering i forhold til forvaltningslovens regler om parter og partsoffentlighet. Adopsjonslovutvalget har vurdert om barn som skal samtykke i egen adopsjonssak etter adl. § 6 annet ledd, bør ha rett til innsyn i sakens dokumenter på lik linje med myndige parter. Adopsjonslovutvalget har også sett nærmere på om adopsjonslo-

ven uttrykkelig bør slå fast hvem som regnes som parter i adopsjonssaker. Til slutt har Adopsjonslovutvalget vurdert om personer som er registrert som søkere til nasjonal spedbarnsadopsjon, er parter i adopsjonssaken hvor en av søkerne/ett av søkerparene er tildelt et barn, og om eventuelt adopsjonsloven bør regulere dette partsspørsmålet.

#### 20.5.2.2 *Mindreåriges rett til innsyn*

Etter fvl. § 18 første ledd siste punktum skal en mindreårig under 15 år ikke gjøres kjent med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. I saker om adopsjon av barn over 12 år er et av vilkårene for innvilgelse at barnet selv samtykker til adopsjon, jf. adl. § 6 annet ledd. Det kan derfor stilles spørsmål ved om barnet da hindres i å gi et informert samtykke, all den tid han eller hun ikke har innsynsrett i taushetsbelagte opplysninger. Dersom saken avslås på grunn av de taushetsbelagte opplysningene, vil barnet heller ikke ha rett til innsyn i avslagets begrunnelse.

Det gir liten sammenheng i regelverket at det er et krav om at barnet skal samtykke til adopsjon, samtidig som barnet ikke har mulighet til å få innsyn i sakens opplysninger på lik linje med voksne. Dersom barnet har gitt sitt samtykke til adopsjon, og kanskje gitt tydelig uttrykk for et ønske om å bli adoptert, vil det virke underlig og urettferdig for barnet at han eller hun ikke får innsyn i eller forklaring på et eventuelt avslag. Myndighetenes opptreden vil fremstå enda mer uforståelig på barnet dersom han eller hun ved en senere anledning skulle få kunnskap om de taushetsbelagte opplysningene.

Adopsjonslovutvalget foreslår imidlertid ingen lovendring. Utvalget legger til grunn at problemstillingen sjelden vil oppstå. Utvalget vil understreke at det ikke er nødvendig å innhente samtykke, hverken voksnes eller barns, i klare avslagssaker, se kapittel 6.5.5.7. Dersom problemstillingen skulle oppstå, må adopsjonsmyndighetene vurdere saken konkret. Adopsjonslovutvalget viser til sitt forslag om å høyne aldersgrensen for krav om samtykke til 14 år. Dersom søknaden gjelder et barn på 14 år, og det foreligger taushetsbelagte opplysninger som ikke umiddelbart tilsier at saken må avslås, men at den må utredes nærmere, kan saken løses ved å avvente behandlingen av saken til barnet er 15 år og får krav på innsyn i opplysningene.

#### 20.5.2.3 *Ingen generell lovfesting av partsbegrepet i adopsjonsloven*

Både søker, barnet og foreldre med og uten foreldreansvar, faller inn under ordlyden om partsbegrepet i fvl. § 2 første ledd bokstav b). At søker, barnet og foreldre med foreldreansvar har status som part i adopsjonssaken, med tilhørende rettigheter, fremstår ofte som selvsagt. Foreldre uten foreldreansvar har derimot normalt en mer tilbakeholden rolle i både adopsjonssaken og i barnets liv for øvrig. Dette kan føre til at hans eller hennes partsrettigheter blir oversett eller misforstått rent praktisk av de øvrige partene i saken, eller av adopsjonsmyndighetene. Formuleringen i adl. § 7 tredje ledd, at foreldre uten foreldreansvar skal «såvidt mulig få uttale seg» før vedtak blir gjort, kan forsterke denne oppfatningen. Også Hoveutvalget påpekte at forelder uten foreldrerett gjerne får en mindre eller forsvinnende rolle i adopsjonssaken: «Biologisk far forblir ofte et navn for myndighetene mens øvrige parter utredes ved hjemmebesøk og samtaler med utreder», jf. NOU 2009: 21 s. 121.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om det bør fremgå direkte av adopsjonsloven hvem som er parter i søknad om adopsjon. På den ene siden kan en lovfesting virke pedagogisk fordi det vil være en påminner til både partene og myndighetene. På den andre siden vil en lovfesting kunne virke forvirrende. En lovfesting av regelen blir en gjentakelse av det som allerede følger av fvl. § 2 første ledd bokstav b). En risikerer at leseren får inntrykk av at partsbegrepet skal forstås annerledes i adopsjonsloven enn i forvaltningsloven. Adopsjonslovutvalget foreslår dermed ikke en generell bestemmelse i adopsjonsloven som regulerer hvem som er parter i adopsjonssaker.

#### 20.5.2.4 *Parter ved adopsjon av spedbarn frigitt til adopsjon*

Ved adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon, vil flere søkere på forhånd ha meldt sin interesse for det tilfelle at et spedbarn blir frigitt til adopsjon. 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, f.eks. dokumentinnsyn etter fvl. § 18 og klage rett etter fvl. § 28. Parter vil ha mulighet til å gjøre seg kjent med forhold som gjelder andre parter, og opplysninger om andre parter – særlig den parten som er tildelt gode – kan være et nødvendig

ledd i begrunnelsen i vedtaket. Adopsjonslovutvalget mener at disse reglene ikke passer på saker om adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon. Spedbarnet anses ikke som et gode på samme måte som rettigheter eller tjenester fra forvaltningen. Barnet skal få tildelt de foreldrene som passer det, ikke de foreldrene som sammenlignet med de andre søkerne passer barnet best. I tillegg fører ikke adopsjonsvedtaket til at de søkerne som ikke får tildelt barnet, ikke lenger kan adoptere. De har fortsatt muligheten til å få tildelt et annet barn dersom et barn som «matcher» søkerne blir frigitt til adopsjon. Etter Adopsjonslovutvalgets syn er dermed søkere som ikke er tildelt det konkrete barnet, ikke parter i den konkrete adopsjonssaken. Avgjørelsen om adopsjon retter seg ikke mot dem eller gjelder dem direkte, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e).

For å unngå tvil om hvem som er parter i en sak om nasjonal spedbarnsadopsjon, foreslår Adopsjonslovutvalget at lovutkastet uttrykkelig slår fast at andre personer som også har søkt om nasjonal spedbarnsadopsjon, ikke er parter i adopsjonssaken. For Adopsjonslovutvalgets syn på andre personers klageadgang i disse sakene, se punkt 20.7.2.3 i kapittelet her.

Hensynene som taler for at andre søkere ikke skal ha partsstatus ved nasjonal spedbarnsadopsjon, gjelder også ved internasjonal adopsjon av barn som er frigjort til adopsjon via adopsjonsorganisasjonenes hjemmesider. Også her er det ofte flere adopsjonssøkere som ber om å få godkjent adopsjon av det samme barnet.

## 20.6 Taushetsplikt

### 20.6.1 Gjeldende rett

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 plikter enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold». 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, jf. fvl. § 13 annet ledd. Både utredere i kommunen, saksbehandlere i Bufetat region og i Bufdir er underlagt forvaltningslovens regler om taushetsplikt etter fvl. § 13 til 13 e. Også de som utfører tjeneste eller arbeid for en adopsjonsorganisasjon, har taushetsplikt i medhold av § 5 i forskrift 30. november 1999 om krav til organisasjon

som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Taushetsplikten til medlemmer og varamedlemmer i Faglig utvalg følger av utvalgets mandat 30. november 1999 punkt 3.5. Taushetsplikten gjelder også andre som tar oppdrag for adopsjonsmyndighetene, som sakkyndige.

Etter departementets rundskriv Q-1045 omfatter taushetsplikten i adopsjonssaker alle personopplysninger, også opplysninger om fødested, fødselsdato, fødselsnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Departementet legger til grunn at ved søknad om adopsjon vil slike opplysninger røpe et klientforhold eller forhold som må anses som personlig, jf. forvaltningsloven § 13 annet ledd. Hvem som er adopsjonssøkere i en sak, er dermed i seg selv opplysninger undergitt taushetsplikt (rundskriv Q-1045 s. 10). For at opplysninger skal være undergitt taushetsplikt, kreves 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.

### 20.6.2 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår at det fremgår direkte av adopsjonsloven at reglene om taushetsplikt gjelder. Utvalget viser til at brudd på taushetsplikten er så alvorlig at regelen bør synliggjøres i loven. Ved utformingen av lovutkastet har utvalget sett til bvl. § 6-7. Bestemmelsen i lovutkastet rammer enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Bufetat eller en adopsjonsorganisasjon. Utvalget har som siktemål å lovfeste gjeldende rett, slik at lovbestemmelsen gjelder kommuner. Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker, sakkyndige i tillegg til Bufetat og adopsjonsorganisasjonene. Adopsjonslovutvalget foreslår også at straffetrusselen fremgår uttrykkelig gjennom en henvisning i adopsjonsloven til straffeloven, se kapittel 27 om straff.

## 20.7 Klage, omgjøring og ugyldighet

### 20.7.1 Overodnete rettslige normer

Europarådskonvensjonen inneholder en egen bestemmelse om opphevelse og omstøting («Revocation and annulment») 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, f.eks. på grunn av foreldrene eller adoptivbarnas forhold. Som Adopsjonslovutvalget kommer tilbake til nedenfor ble adgangen til opphevelse avskaffet ved adopsjonsloven av 1986. Uttrykket «omstøting» er til vanlig brukt i norsk forvaltningsrettsterminologi, men vil motsvare omgjøring av ugyldige vedtak. En søknad om «omstøtelse» må fremmes innen en frist fastsatt ved lov, jf. artikkel 14 nr. 3. I forarbeidene er det fremhevet at statene må sette en tidsfrist (Explanatory report avsnitt 74):

«In order to prevent the granting of an annulment under too broad conditions, the Convention lays down a strict condition regarding the application for an annulment, which must be filed within the time limits prescribed by law. States Parties must therefore determine these time limits and are free to add further conditions.»

Adopsjonslovutvalget kommer tilbake til nødvendigheten av å innføre en tidsfrist under vurderingen nedenfor.

## 20.7.2 Gjeldende rett

### 20.7.2.1 Om klage og klageadgang

Vedtak om adopsjon eller forhåndssamtykke kan påklages etter fvl. § 28. Klagen skal sendes til den regionen i Bufetat som fattet vedtaket. Regionen har ansvar for å forberede klagesaken i samsvar med forvaltningsloven kapittel VI. Ved forberedelse av klagesaker gjelder forvaltningsloven kapittel IV og V tilsvarende. Regionen har et selvstendig ansvar for å opplyse klagesaken, jf. fvl. § 33, og skal underrette partene om klagen snarest mulig slik at de får anledning til å uttale seg. Hvis det er nødvendig, skal Bufetat region av eget

tiltak innhente nye opplysninger, og opplysningene skal forelegges sakens parter. Vedtaksinstansen kan oppheve eller endre sitt eget vedtak dersom den finner klagen begrunnet, jf. fvl. § 33 annet ledd. I de tilfeller Bufetat region ikke finner grunn til å endre sitt eget vedtak, skal klagen sendes til klageinstansen, jf. fvl. § 33 fjerde ledd. Klageinstansen for adopsjonssaker er Bufdir.

I rundskrivet legger departementet til grunn at barnet kan klage på adopsjonsvedtaket hvis det hefter mangler ved eget samtykke, «for eksempel fordi barnet gir uttrykk for at det ikke har fått tilstrekkelig informasjon om hva en adopsjon innebærer». Departementet antar derimot at barnet «ikke har selvstendig klagerett dersom søknaden er avslått, siden barnets råderett er begrenset til samtykket etter adopsjonsloven § 6. Barnets rettigheter vil i slike tilfeller likevel være sikret ved at adopsjonssøker kan påklage vedtaket. Uten en klage fra adopsjonssøker faller selve grunnlaget for adopsjonen bort», jf. rundskriv Q-1045 s. 7.

### Særlig om rettslig klageinteresse

De som ikke er å regne som parter, kan etter en konkret vurdering likevel ha rettslig klageinteresse i saken og dermed klagemulighet, jf. fvl. § 28 første ledd. Begrepet «rettslig klageinteresse» er inspirert av formuleringen «rettslig interesse» i den tidligere tvistemålsloven § 54. Meningen var å gi klagerett i samme omfang som retten til å reise søksmål, og uttrykket må derfor stort sett tolkes på samme måte som – og i hvert fall ikke snevrere – enn de tilsvarende kriterier i sivilprosessen (Eckhoff/Smith (2014) s. 293), se mer i kapittel 22 om domstolsbehandling.

For å ha rettslig klageinteresse i en sak, må vedkommende ha en viss tilknytning til den. Tilknytningen kan være av forskjellig art, og behøver ikke være rettslig. Det er tilstrekkelig at interessen «er av en slik art og styrke at det er rimelig å gi [klageren] et rettskrav på å få vedtaket overprøvd», jf. Eckhoff/Smith (2014) s. 293. Departementet bruker besteforeldre eller andre som er gitt samværsrett med barnet i medhold av bl. § 45, og personer som får sin odelsrettslige stilling berørt av adopsjon, som eksempler på personer som kan ha rettslig klageinteresse i adopsjonssaken uten å være part i den (rundskriv Q-1045 s. 7–8).

### 20.7.2.2 Omgjøring av vedtak uten klage

Det kan være behov for å omgjøre et vedtak selv om vedtaket ikke er påklaget eller ikke kan påkla-

ges. Etter fvl. § 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 hvis 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).

Så lenge omgjøringen ikke fører til et vedtak som ligger utenfor forvaltningens kompetanse å treffe, er det liten grunn til å avskjære muligheten for omgjøring som ikke er til skade for private interesser, og det er i følge Eckhoff/Smith «vid adgang» til å omgjøre i slike tilfeller. Det blir derimot mer problematisk i de tilfeller omgjøringen vil ramme interesser som «må antas å være beskyttet av det opprinnelige vedtaket [...]». Hvis ikke *berettigede forventninger* skal bli ofret, må man altså veie argumentene for omgjøring mot de private interesser som taler *imot*», jf. (Eckhoff/Smith (2014) s. 204, kursivert i originalen).

Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan i tillegg overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak selv om det er til skade for den «vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser» og selv om villkårene i fvl. § 35 første ledd ikke foreligger, jf. fvl. § 35 tredje ledd. Overprøvingen må varsles parten innen 3 uker etter at vedtaket ble sendt, og vedtaket må bli omgjort innen 3 måneder, jf. fvl. § 35 tredje ledd andre punktum.

Begrensningene i fvl. § 35 første til tredje ledd gjelder ikke når endringsadgangen følger «av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler», jf. fvl. § 35 siste ledd. Adgangen til å omgjøre etter de ulovfestede reglene fvl. § 35 siste ledd viser til, beror på en interesseavveining hvor offentlige og private interesser kan stå mot hverandre, eller private interesser i en sak kan trekke i ulike retninger. For at omgjøring skal kunne skje på grunnlag av bestemmelsens siste ledd, må de hensyn som taler for omgjøring, veie «vesentlig tyngre enn de som taler mot», jf. Eckhoff/Smith (2014) s. 309.

I rundskrivet har departementet lagt til grunn at dersom søkerens helsemessige, sosiale eller økonomiske forhold endrer seg, må adopsjonsmyndighetene vurdere om forutsetningene har endret seg i slik grad at forhåndssamtykket må trekkes tilbake fordi adopsjonen ikke lenger antas å være til barnets beste (rundskriv Q-1045 s. 34). Forvaltningsloven § 35 siste ledd er hjemmel for slik tilbaketrekking av forhåndssamtykke. Tilba-

ketrekking av forhåndssamtykke er et enkeltvedtak som kan påklages til Bufdir, jf. fvl. § 28.

Når det gjelder adopsjonsvedtak, antar Adopsjonslovutvalget at omgjøring uten forutgående klage, sjelden vil være aktuelt. Dersom et adopsjonsvedtak blir omgjort, vil det normalt måtte være ugyldig.

#### *Særlig om opphevelse av adopsjonsvedtak*

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. I 1917-loven fantes tre hovedgrupper opphevelse av adopsjon. Det var administrativ opphevelse etter enighet, eller etter adoptivforeldrenes død når hensynet til barnet gjorde det ønskelig (§ 21), opphevelse ved dom i adoptivbarnets interesse (§ 22) og opphevelse ved dom i adoptivforeldrenes interesse, det vil si på grunn av barnets forhold (§ 23).

Grunnlagene for opphevelse var opprinnelig i store trekk samsvarende i Sverige, Norge og Danmark. I Sverige ble adgangen til opphevelse av adopsjon avskaffet fullstendig ved lovendring i 1970. I Norge ble adgangen til opphevelse fjernet ved adopsjonsloven av 1986. Begrunnelsen for den svenske lovendringen omtales i den norske adopsjonslovens forarbeider og bygde på flere faktorer (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 19 som siterer høringsnotatet fra 1973):

«Det grunnsyn som ligger bak den svenske endringen er at et adopsjonsforhold mest mulig bør likestilles med biologisk slektskap, og derfor være uopløselig. – I begrunnelsen for endringsforslaget drøftes hvert enkelt av de grunnlag for opphevelse som tidligere fantes. Når det gjelder opphevelse på grunn av adoptivbarnets forhold, pekes det på at opphevelse kan føre til det sosialt sett uønskete resultat at barnet blir stående alene, uten verken adoptivforeldre eller de opprinnelige foreldre. Dette er særlig uheldig ved adopsjon av barn fra fremmede land, som helt savner slektinger i det nye land. Det nevnes også at muligheten for opphevelse kan brukes som en trussel av den ene part, og at bedringer i barnevernsmyndighetenes undersøkelser forut for adopsjon gjør at en uventet utvikling i dag er mindre sannsynlig. – Om adgangen til opphevelse etter enighet anføres at den strider mot prinsippet om at statusspørsmål er unntatt fra partenes fri disposisjonsrett. – Spørsmålet om å fjerne adgangen til å heve en adopsjon på grunn av adoptivforel-

drenes forhold blir betegnet som noe mer tvilsomt. I begrunnelsen for heller ikke å beholde denne opphevelsesgrunnen anføres imidlertid lovgivningens øvrige muligheter for å gripe inn til vern om barnet, noe som gjelder også adoptivbarn.»

Forarbeidene nevner også at flere andre land som kun har «sterk adopsjon», har ingen eller meget begrenset adgang til opphevelse. I Norge hadde en såkalte «svake adopsjoner» – adopsjoner uten arverettslige følger for barnet – som eneste alternativ frem til 1935. I 1935 ble loven endret og det ble åpnet for «sterke adopsjoner» med den rettsvirkning at adoptivbarn ble rettslig likestilt med egenfødte barn. Adoptantene kunne velge om adopsjonen skulle være «svak» eller «sterk». I 1956 ble adopsjonsloven igjen revidert, og det ble innført «sterk adopsjon» som eneste alternativ. Også i de øvrige nordiske land gjennomføres det i dag kun «sterke adopsjoner».

I Danmark ble adgangen til opphevelse på grunn av adoptivbarnets forhold avskaffet ved ny adopsjonslov i 1972. De øvrige grunnlag for opphevelse ble imidlertid beholdt og gjelder fremdeles, se den danske adopsjonsloven kapittel 3.

I Norge ble et forslag om å avskaffe en eller flere av de daværende opphevelsesgrunnene sendt på høring i 1973. Forslaget må ses i sammenheng med at det samtidig ble foreslått at det skulle åpnes for ny adopsjon av allerede adopterte, og et generelt ønske om å likestille adopterte barn med andre barn.

Forarbeidene henviser til en gjennomgang av opphevelsessaker fra perioden 1. januar 1970 til 23. november 1972. Det ble foretatt i alt 14 opphevelser i den aktuelle perioden (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 19):

«8 av sakene gjaldt opphevelse etter overenskomst (§ 21 første ledd), 1 sak gjaldt opphevelse etter adoptivforeldrenes død (§ 21 annet ledd). 4 saker gjaldt opphevelse etter dom i adoptivbarnets interesse (§ 22); i alle disse sakene var formålet med opphevelsen å åpne adgang til ny adopsjon. (Jfr. nedenfor om at det bør overveies lovendring som åpner adgang til ny adopsjon av adopterte barn uten at man må gå veien om opphevelse.) Bare en sak gjaldt opphevelse etter dom på grunn av adoptivbarnets forhold (§ 23 annet ledd). Muligheten for å få fram en opphevelse på grunn av adoptivbarnets forhold kan imidlertid ha ligget under også i noen av tilfellene der opphevelsen skjedde etter overenskomst; det går fram av

dokumentene i 3 av disse sakene at denne mulighet hadde vært overveid.»

En stor gruppe av høringsinstansene gikk inn for å avskaffe adgangen til å oppheve adopsjoner fullstendig, se f.eks. Sosialdepartementets høringsuttalelse gjengitt i Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 19, mens en like stor gruppe gikk inn for å avskaffe opphevelsesgrunnene etter §§ 22 og 23. På bakgrunn av høringsrunden gikk departementet inn for en generell avskaffelse. Departementet la avgjørende vekt på at avskaffelse var best i tråd med det prinsipielle grunnsyn om likestilling mellom adoptivbarn og andre barn, og i samsvar med det som var vedtatt ved svenske og finske lovendringer. Departementet la også vekt på at en avskaffelse av muligheten for opphevelse av adopsjon, forenklet regelverket. Departementet påpekte at adgangen til inngrep etter barnevernsloven, adgangen til ny adopsjon og adgangen til adopsjon av egne barn ga tilstrekkelig mulighet for å nå gode løsninger dersom det skulle være nødvendig å gripe inn i en foreldre-barn-relasjon etter adopsjon (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 19).

### 20.7.2.3 Ugyldighet

#### 20.7.2.3.1 Innledning

Ett av alternativene for omgjøring av forvaltningsvedtak etter fvl. § 35 er at vedtaket er ugyldig. Ugyldighet er betinget av at det er begått rettslige feil. Grunnlaget for å vurdere om det foreligger ugyldighet, ligger normalt i hvem som kan treffe et vedtak, hvordan de må gå frem for å gjøre det og hva som kan bestemmes (Eckhoff/Smith (2014) s. 460). Det er likevel ikke nok at det er begått rettslige feil. Et viktig skille går mellom det Eckhoff/Smith kaller «innholdsmangel» og «tilblivelsesmangel».

#### 20.7.2.3.2 Innholdsmangel

En avgjørelse lider av «innholdsmangel» dersom forvaltningen ikke hadde materiell kompetanse til å treffe en avgjørelse med et slikt innhold som avgjørelsen har. Innholdsmangler fører nesten alltid til ugyldighet. Hognestad og Steenberg nevner en rekke eksempler på innholdsmangler som kan oppstå ved et adopsjonsvedtak, f.eks. at adoptanten var under minstealderen i adl. § 3, manglende samtykker etter adl. §§ 4–8, eller at myndighetene ikke har forsøkt å innhente uttalelse etter adl. § 7 tredje ledd til tross for at dette hadde vært fullt mulig. Andre innholdsmangler vil kunne være

atskillig vanskeligere å fastslå eller føre bevis for, fordi de gjelder mer skjønnspregede krav. For eksempel kan det være vanskelig å fastslå at et samtykke lider av innholdsmangler, eller at adopsjonsvedtaket ble gitt uten at det kunne antas at adopsjonen ville være til barnets beste etter adl. § 2. Men dersom det finnes bevist at et samtykke til adopsjon er ugyldig som viljeserklæring eller at en adopsjon er gitt i strid med adl. § 2, «lider bevillingen av en alvorlig innholdsmangel, som normalt ville måtte føre til ugyldighet», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 203. En innholdsmangel kan også knytte seg til selve søknaden eller søkeren. Søknaden kan f.eks. være undertegnet under tvang, svik eller rettstridig påvirkning fra en som har økonomisk fordel av adopsjonen. En innholdsmangel vil som regel føre til at avgjørelsen anses ugyldig.

En av de få sakene for Høyesterett om adopsjon etter adopsjonsloven av 1917, Rt. 1939 s. 365, omhandlet spørsmålet om gyldighet av et adopsjonsvedtak. Spørsmålet var om barnets biologiske mor hadde gitt et informert samtykke til adopsjon. Vedtak om adopsjon av et 1 år gammelt barn ble kjent ugyldig fordi det ikke forelå sikkerhet for at morens samtykke ga uttrykk for hennes virkelige vilje. Dommen ble avsagt under dissens (4–3). Flertallet kom til at samtykket ikke ga uttrykk for at moren hadde ment å gi avkall på barnet for all fremtid, men at hun ved en misforståelse hadde oppfattet det slik at hun senere skulle få barnet tilbake. I tillegg til fortolkningen av samtykket, la flertallet vekt på at saken om å få kjent adopsjonen ugyldig, ble reist uten nevneverdig opphold. Mindretallet la på sin side vekt på at adopsjonsvedtaket stiftet et rettsforhold mellom barnet og adoptivforeldrene med vidtrekkende følger. Når det skulle avgjøres om mulige mangler ved morens samtykke skulle føre til opphevelse av adopsjonen, måtte det ikke bare tas hensyn til morens interesser, men også, og ganske særlig, til det som måtte anses å være til det beste for barnet. Mindretallet fant at det i et slikt tilfelle måtte kreves avgjørende bevis for at det var vesentlige mangler ved samtykket, og fant at det ikke var tilfelle i denne saken. Dommen er kommentert og kritisert av Andreas Støylen i en artikkel i Tidsskrift for rettsvitenskap 1939 s. 261 flg. Kritikken retter seg i hovedsak mot at flertallet etter Støylens syn la for stor vekt på morens interesser og i for liten grad tok hensyn til barnets interesser i saken.

### 20.7.2.3.3 Tilblivelsesmangel

En bevilling kan også bli kjent ugyldig på grunn av feil ved måten avgjørelsen er kommet i stand på. Slike feil kan f.eks. være kompetansemangler, saksbehandlingsfeil, uriktige faktiske eller rettslige forutsetninger for skjønn, samt mangler ved overveielser som har ledet frem til avgjørelsen. De har i juridisk teori fått samlebetegnelsen «tilblivelsesmangler». Hognestad og Steenberg nevner disse eksemplene på tilblivelsesmangler i adopsjonssaker (s. 206):

- «– Skjønnnet etter § 2 kan ha bygget på faktiske eller rettslige forutsetninger som viser seg å ha vært uholdbare. Adopsjonsmyndigheten har for eksempel bygget på faktiske opplysninger om barnets situasjon eller adopsjonssøkernes kvalifikasjoner som viser seg å være feil, slik at adopsjonen ikke kunne antas å være til gagn for barnet. Dette kan igjen være et resultat av at adopsjonsmyndigheten ikke har sørget for å opplyse saken så godt som mulig før bevilging ble gitt, jf. fvl. § 17 første ledd, altså en saksbehandlingsfeil.
- Ved søknad om adopsjon av voksen person (stebarn eller annen) unnlater myndighetene å foreta undersøkelser ut fra oppfostringskriteriet i adl. § 2 eller om det foreligger annen særlig grunn til adopsjonen. Resultatet kan bli at bevilling gis uten at de materielle vilkår i adl. § 2 er oppfylt. På grunn av manglende undersøkelse, jf. fvl. § 17, første ledd kan de rettslige eller faktiske forutsetninger for skjønnnet bli gale.
- En mors/fars samtykke til adopsjon bygger på gale forutsetninger eller er fremkalt ved rettsstridig adferd [...]. Dette kunne eventuelt ha vært oppdaget dersom adopsjonsmyndigheten hadde ivaretatt sitt informasjonsansvar etter fvl. § 11 og sin plikt til å få saken best mulig opplyst etter fvl. § 17 første ledd.
- Myndighetene har ikke sørget for å innhente uttalelse fra en far eller mor uten del i foreldreansvaret til tross dor at dette hadde vært mulig. Dette er både en materiell innholdsmangel etter adl. § 7 tredje ledd og en saksbehandlingsfeil etter fvl. § 16.»

Tilblivelsesmangler fører som regel ikke til ugyldighet med mindre den kan ha virket inn på avgjørelsens innhold. Årsaken er at det anses som viktigst at avgjørelsens innhold er riktig. Eckhoff/

Smith (2014) forklarer sammenhengen mellom spillerom for skjønnsutøvelse og konsekvensen av saksbehandlingsfeil (s. 465, utvalgets kursivering):

«Strengt lovbundne vedtak blir det sjelden spørsmål om å kjenne ugyldige på grunn av feil i saksbehandlingen. Hvis et slikt vedtak innholdsmessig er i samsvar med loven, kan man gå ut fra at eventuelle feil ikke kan ha hatt betydning. Og hvis vedtaket er i strid med loven, er dette tilstrekkelig grunn til å kjenne det ugyldig, slik at man ikke trenger å ta stilling til hvilken betydning saksbehandlingen har hatt. Men når resultatet for en del er overlatt til forvaltningens skjønn, er dette ofte aktuelt. *Jo videre spillerom det er for skjønn, desto større mulighet vil det være for at feil i saksbehandlingen kan ha virket inn.*»

Flere av de materielle kompetansebestemmelsene i adopsjonsloven er sterkt skjønnspreget, se f.eks. adl. § 2. I tillegg kan vilkårene ofte dispenseres fra etter skjønsmessige kriterier, se adl. § 3 hvor lavaldersbestemmelsen kan gjøres unntak fra når «sterke grunner taler for det». Saksbehandlingsfeil i adopsjonssaker vil derfor ofte kunne føre til at vedtaket er ugyldig.

#### 20.7.2.3.4 Virkningen av en mangel

Som nevnt fører en innholdsmangel som regel til at avgjørelsen er ugyldig, mens en tilblivelsesmangel normalt fører til ugyldighet dersom mangelen kan ha innvirket på avgjørelsens innhold. Men det er ikke gitt at et vedtak vil bli omgjort etter fvl. § 35 første ledd bokstav c), eller kjent ugyldig av domstolene. For enkeltvedtak er rettstilstanden lovfestet i fvl. § 41 for så vidt gjelder saksbehandlingsfeil:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

Bestemmelsen i fvl. § 41 brukes i stor utstrekning analogisk på andre saksbehandlingsfeil (Eckhoff/Smith (2014) s. 489). Forvaltningsloven § 41 kan ikke tolkes antitetisk slik at feil som kan ha virket avgjørende på vedtakets innhold alltid fører til ugyldighet (Eckhoff/Smith (2014) s. 489). Hognestad og Steenberg mener at dette må særlig gjelde

hvor «det har gått lang tid siden bevillingen ble gitt og barnet og adoptivforeldrene i god tro for lengst har innrettet seg etter bevillingen» fordi det da «ville det kunne virke svært urimelig for dem det gjelder om den ble kjent ugyldig», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 209. Synet er støttet i lagmannsrettspraksis. RG 2001 s. 211 (Gulating) gjaldt spørsmålet om gyldigheten av et adopsjonsvedtak fra om lag 20 år tilbake i tid. Lagmannsretten fant ikke at vedtaket var ugyldig, men slo fast at når et adopsjonsvedtak først er fattet skal det «meget til for å få dette endret». Lagmannsretten grunnga den høye terskelen for endring med at adopsjon etablerer et familierettslig statusforhold som er utformet og regulert på bakgrunn av et prinsipielt grunnsyn om at adoptivbarn og andre barn er likestilt, og at dette gir et sterkt behov for stabilitet. Grunnsynet innebærer at betenkelighetene ved å kjenne en adopsjon ugyldig «forsterkes jo lengre tid som er gått siden adopsjonsbevillingen ble gitt». Det må kreves klare holdepunkter for at det foreligger mangler ved adopsjonsvedtaket og den som krever ugyldighet må «påvise en sterk interesse» i å få adopsjonsvedtaket kjent ugyldig. Se også f.eks. LH-2006–90455 hvor adopsjonen hadde funnet sted om lag 47 år tidligere. Lagmannsretten fant ikke rettslige eller faktiske mangler ved adopsjonsvedtaket, men pekte på at den lange tiden som var gått siden adopsjonen fant sted, og at så vel de involverte private parter som deres respektive familier hadde innrettet seg i tillit til vedtaket, uansett ville talt mot opphevelse.

#### 20.7.2.3.5 Virkningen av ugyldighet

Hvis et adopsjonsvedtak kjennes ugyldig, blir spørsmålet hvilken virkning ugyldigheten skal ha. Tradisjonelt skiller mellom om vedtaket er en nullitet eller at det er angripelig. Ved nullitet har vedtaket vært ugyldig fra det ble gitt og må betraktes som ikke-eksisterende. Dersom vedtaket er angripelig, vil det si at vedtaket står ved lag inntil det blir satt til side ved omgjøringsvedtak eller dom. Eckhoff/Smith skriver at ugyldig tyngende vedtak (f.eks. påbud) normalt er nulliteter, mens begunstigende vedtak (f.eks. tillatelser) som hovedregel bare er angripelige (Eckhoff/Smith (2014) s. 476). Både avgjørelser som går ut på å ta til følge krav overfor det offentlige, og mer komplekse rettsforhold som statsborgerskap, ansettelse og ekteskap, vil normalt bare være angripelige. Ved grove kompetansemangler vil det likevel også her bli spørsmål om nullitet (Eckhoff/Smith (2014) s. 478–479). Er et adopsjonsvedtak f.eks.

gitt etter svik eller rettsstridig adferd, eller ved klar tilsidesettelse av lovens vilkår, kan nok ugyldigheten føre til at vedtaket blir en nullitet (Hognestad og Steenberg (2000) s. 210).

Et angripelig adopsjonsvedtak har adopsjonens rettsvirkninger inntil det er satt til side ved omgjøringsvedtak eller dom. Hognestad og Steenberg antar at dersom et adopsjonsvedtak blir satt til side, «må resultatet være at de opprinnelige familie- og arverettslige bånd gjenoprettes. Rettigheter 'adoptivbarnet' ervervet i tilknytning til adopsjon, for eksempel norsk statsborgerskap og navnerett vil antagelig gå tapt [...]», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 210.

#### 20.7.2.3.6 Kongens etterfølgende godkjenningmyndighet etter § 9

I adopsjonssaker har Kongen etterfølgende godkjenningmyndighet dersom vilkårene for adopsjon ikke var til stede når adopsjonsvedtaket ble fattet, jf. adl. § 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. Bestemmelsen er ny i nåværende adopsjonslov, men gjelder også eldre adopsjonsvedtak gitt uten at vilkårene i 1917-loven forelå, jf. adl. § 25. Både ordlyden i § 9, og plasseringen av bestemmelsen, tilsier at Kongens myndighet er begrenset til norske adopsjoner. Avgjørelsen av hvorvidt en utenlandsk adopsjon er gyldig og gjelder her i landet eller kan anerkjennes her, hører inn under departementet, jf. adl. § 19. Det tilkommer ikke Kongen å prøve selve ugyldighetsspørsmålet. Det må først være fastslått ved dom eller forvaltningsvedtak at vedtaket var ugyldig, før det kan vurderes om mangelen skal repareres gjennom statsrådsbehandling.

Bestemmelsen ble innført fordi det hendte at det ble gitt adopsjonsvedtak til tross for at lovens vilkår ikke forelå. Forarbeidene nevner (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 15):

«at adoptanten var under 25 år  
at samtykket var trukket tilbake  
at tidligere adopsjon ikke var opphevd  
at norsk adopsjon ikke var gyldig i adoptivbarnets hjemland  
at norsk adopsjon ikke var gyldig i barnemorens hjemland fordi samtykket ikke fylte kravene etter hennes hjemlands rett.»

Som gjennomgått ovenfor vil slike innholdsmangler etter alminnelige forvaltningsrettslige regler i utgangspunktet gjøre vedtaket ugyldig, men «det kan tenkes at feilen blir leget på grunn av etterfølgende omstendigheter, f.eks. lenger tids forløp. Gyldighetsspørsmålet blir derfor etter forholdene noe skjønnsmessig», jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 15. Lovens forarbeider siterer fra Justisdepartementets høringsnotat fra 1973 hvor departementet påpeker at det er «neppe ubetinget heldig at gyldighetsspørsmålet avgjøres etter alminnelige forvaltningsrettslige regler». Det lanseres to alternative reguleringsmåter. En foreslo enten å innføre en regel om at lovstridige vedtak ikke, eller bare under visse forutsetninger, var ugyldige, eller at Kongen kunne godkjenne lovstridige vedtak. På bakgrunn av høringsinstansenes syn, falt departementet ned på sistnevnte alternativ (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 16).

På grunnlag av listen fra forarbeidene sitert over, legger Steenberg og Hognestad til grunn at bevilling er gitt uten at lovens vilkår forelå dersom (Hognestad og Steenberg (2000) s. 202):

- adoptanten var under lovens minstealder, jf. § 3
- det var ikke gitt samtykke som kreves etter §§ 4–8
- samtykke var trukket tilbake før bevilling ble gitt
- samtykke var gitt mindre enn to måneder etter at barnet ble født, jf. § 7 annet ledd
- bevilling var gitt til bare en av ektefellene (nå også samboere) til tross for at lovens vilkår for unntak ikke var oppfylt, jf. § 5 første ledd første punktum
- andre enn ektefeller (nå også samboere) har fått bevilling til å adoptere sammen, jf. § 5 annet ledd
- det var ikke forsøkt innhentet uttalelse etter § 7 tredje ledd til tross for at dette hadde vært fullt mulig.

Dersom det blir slått fast at en slik feil har skjedd, vil det være snakk om materielle kompetansemangler – innholdsmangler – som etter den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslære som hovedregel vil føre til ugyldighet. Hognestad og Steenbergs oversikt gjelder innholdsmangler som vanligvis er lette å konstatere, og det er «først og fremst slike klare feil Kongens godkjenningmyndighet etter § 9 er ment å reparere», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 203. Men etter Hognestad og Steenbergs syn kan i prinsippet også mangler ved mer skjønnsmessige krav i adopsjonsloven, som innholdsmangler ved partenes samtykke,

repareres ved kongelig godkjenning etter adl. § 9 (Hognestad og Steenberg (2000) s. 203).

Etter Hognestad og Steenbergs mening omfatter neppe Kongens godkjenningsmyndighet adopsjonsvedtak som er ugyldig på grunn av «tvang, svik, rettstridig utnyttning eller falsk. Her er det tale om ugyldighetsgrunner som ligger utenfor adopsjonslovens ramme», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 204.

Kongens mulighet til å godkjenne vedtak gitt uten at lovens vilkår var tilstede, er en kan-regel hvor hensynet til barnets beste må veie tungt. Hognestad og Steenberg viser også til at det må «legges vekt på hvor gammel den ugyldige bevilgingen er og om partene har innrettet seg etter den,» jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 204.

Adopsjonslovutvalgets sekretariat har fått opplyst av departementet at de ikke kjenner til saker hvor adl. § 9 er benyttet.

### 20.7.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

#### 20.7.3.1 Innledning

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. Disse særreguleringen er foreslått delvis for å avklare rettstilstanden og delvis av mer pedagogiske hensyn.

#### 20.7.3.2 Opphevelse og omgjøring av adopsjonsvedtak

Adopsjonslovutvalget har sett nærmere på muligheter for å endre adopsjonsvedtak på andre grunnlag enn de forvaltningsloven oppstiller, herunder muligheten for opphevelse av adopsjonsvedtak. Tema er særlig aktuelt ved stebarnsadoptions hvor adopsjonsmyndighetene rapporterer at det ikke er uvanlig at de får forespørsler om opphevelse fra partene i saken. Adopsjonslovutvalget er av den klare oppfatning at opphevelse etter at adopsjonen er gjennomført, ikke bør være mulig. Utvalget viser til at adopsjonens varige rettsvirkninger er en av adopsjonens store fordele som virkemiddel for å skape trygge oppvekstvilkår for barn. Utvalget legger til grunn at selv om terskelen for opphevelse ble lagt høyt, ville den trygghet og ro som adopsjonen gir adoptivbarn bli svekket dersom adoptivbarnet og adoptiv-

foreldrene visste at adopsjonen kunne oppheves. En adgang til opphevelse vil ikke være til barnets beste. Utvalget viser ellers til den begrunnelsen som er gitt i forarbeidene til någjeldende adopsjonslov for å fjerne adgangen til opphevelse (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 19).

Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven uttrykkelig slår fast at adopsjonsvedtak bare kan omgjøres etter fvl. § 35 første til tredje ledd og dermed slå fast indirekte at § 35 fjerde og femte ledd ikke gjelder i adopsjonssaker. Hensikten er å løfte frem adopsjonens varige karakter. Regelen gjelder bare adopsjonsvedtak, og ikke andre vedtak adopsjonsmyndighetene gir, som f.eks. forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet.

Europarådskonvensjonen artikkel 14 fastsetter at nasjonale myndigheter må sette en frist for når vedtak om adopsjon kan omgjøres, men setter ingen nærmere rammer for denne fristen, jf. punkt 20.7.1 i kapittelet her. Etter Adopsjonslovutvalgets syn bør det innføres en frist for å overholde konvensjonsforpliktelsene. Spørsmålet er hvor lang denne skal være. Et sentralt hensyn er behovet 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. Ved vurderingen har utvalget sett hen til tvisteloven som setter en absolutt frist på 10 år for gjenåpning, jf. § 31-6 nr. 2. Utvalget foreslår derfor en absolutt frist på 10 år for omgjøring.

Utvalget har vurdert å særregulere omgjøringsbegjæringer fra private parter, f.eks. ved å lovfeste at disse må være innkommet innen en viss frist, eventuelt at adopsjonsmyndighetene kan forlenge 10-årsfristen for å avgjøre begjæringen. Spørsmål kan også oppstå dersom en privat part begjærer omgjøring, men får avslag, for så å reise sak om ugyldighet for domstolene. Behovet for særregulering er imidlertid lite, og 10-årsfristen er så romslig at utvalget mener at en absolutt 10-årsfrist er forsvarlig.

Adopsjonslovutvalget mener at nåværende adl. § 9 om Kongens adgang til å godkjenne adopsjonsvedtak som er gitt uten at vilkårene i adopsjonsloven er til stede, er en hensiktsmessig regel. Utvalget foreslår derfor en videreføring av regelen i utkastet til ny adopsjonslov.

#### 20.7.3.3 Klageadgang ved adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon

Det er på det rene at sakens parter har klageadgang i saker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Som nevnt i punkt

20.5.2.4 i kapittelet, foreslår Adopsjonslovutvalget at adopsjonsloven uttrykkelig slår fast at andre søkere i en sak om nasjonal spedbarnsadoptsjon ikke er part i adopsjonssaken. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om søkerne som ikke er part i adopsjonssaken, kan ha klagerett etter fvl. § 28 første ledd, dersom de har «rettslig klageinteresse» i adopsjonssaken.

For å ha rettslig klageinteresse i en sak, må en ha en viss tilknytning til den. Tilknytningen kan være av forskjellig art, og behøver ikke være rettslig. Det er tilstrekkelig at interessen til vedkommende «har en slik art og styrke at det er rimelig å gi ham et rettskrav på å få vedtaket overprøvd», jf. Eckhoff/Smith (2014) s. 293.

Adopsjonslovutvalget mener det er tvilsomt om andre adopsjonssøkere som har registrert seg som søkere på adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, har rettslig klageinteresse i adopsjonssaken. Ingen av adopsjonssøkerne har rett til å adoptere. Videre er ikke konsekvensen av adopsjonsmyndighetenes avgjørelse om å vedta adopsjon for ett av søkerparene/en av søkerne i registeret, at de andre søkerne ikke lengre kan adoptere. Vedtaket fører kun til at søkerne ikke får adoptere det konkrete barnet som blir vurdert i den konkrete saken.

Et annet moment er at det ikke vil være til barnets beste dersom det er mulig for andre enn sakens parter å klage på adopsjonsvedtaket. En klagesak kan trekke ut i tid, og i mellomtiden knytter spedbarnet seg til sine adoptivforeldre. I tillegg vil barnet gjennom denne prosessen finne seg i en usikker juridisk situasjon.

For å unngå tvil rundt spørsmålet om klageadgang, foreslår Adopsjonslovutvalget at adopsjonsloven uttrykkelig slår fast at personer som søker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, ikke har anledning til å klage over at en annen har fått adoptere. I helse- og sosiallovgivningen har en tatt i bruk lignende bestemmelser ved regulering av konkurrerende søkeres mulighet til å klage på tildeling av et gode det er knapphet på. Ved utformingen av bestemmelsen har Adopsjonslovutvalget sett til § 2-7 i pasient- og brukerrettighetsloven. Ved å innføre en lignende bestemmelse, mener ikke Adopsjonslovutvalget at de spedbarna som er frigitt til nasjonal adopsjon er et gode som det offentlige har i sin besittelse og som det er «knapphet» på. Adopsjonslovutvalget mener imidlertid at en lignende regel er hensiktsmessig for å unngå at barnet blir gjenstand for en klagesak.



## Kapittel 21

# Innsyn i anonyme adopsjonssaker og adoptivbarns rett til opplysninger

### 21.1 Innledning

I saker hvor partene ikke kjenner til hverandre på forhånd for adopsjonssaken, åpner adopsjonsloven for at partene også etter adopsjonen kan holdes ukjent for hverandre, ved såkalte «anonyme adopsjoner». At partene kan holdes anonyme for hverandre, er en særregulering av forvaltningslovens bestemmelser om innsyn. Men samtidig som det i noen tilfeller vil være både i barnets og i de opprinnelige foreldrenes interesse at partene holdes skjulte for hverandre, har alle barn rett til å få kunnskap om sitt opphav. Adopsjonsloven løser denne interessekonflikten med å gi barnet rett til å få vite hvem de opprinnelige foreldrene er etter at barnet er fylt 18 år. For å legge til rette for realisering av rettigheten har adoptivforeldre en plikt til å fortelle barnet at det er adoptert. I dette kapitlet går Adopsjonslovutvalget gjennom adopsjonslovens særregulering av forvaltningslovens bestemmelser om innsyn. Utvalget har flere endringsforslag til någjeldende regler og foreslår også å innføre nye bestemmelser. Først blir gjeldende norsk og internasjonal rett på området gjennomgått.

### 21.2 Gjeldende rett

#### 21.2.1 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 fvl. §§ 18 til 19, jf. fvl. § 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. fvl. § 18 første ledd siste punktum.

#### 21.2.2 Adopsjonsloven § 11

Adopsjonsloven § 11 gjør unntak fra fvl. § 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 (Hognestad og Steenberg (2000) s. 218). Bestemmelsen fastsetter ikke at partene *skal* holdes ukjente for hverandre. Justisdepartementets lovavdeling har lagt til grunn at adopsjonsmyndighetene på skjønnsmessig grunnlag *kan* gi opplysninger om de andre partenes identitet (se uttalelse 1. oktober 1978, jnr. 3698/78). Etter forvaltningslovforskriften (forskrift 15. desember 2006 nr. 1456) faller taushetsplikten i adopsjonssaker bort etter 100 år.

Adopsjonsloven § 11 er en videreføring av § 9a i 1917-loven. Den ble tilført ved lov 19. juni 1969 nr. 54 om ikraftsetting av forvaltningsloven m.v., jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–69) s. 63. Praksis i adopsjonssaker frem til 1969 var at partene kunne holdes ukjente for hverandre. Det var derfor nødvendig å innføre en særregel i adopsjonsloven når forvaltningsloven med sine innsynsbestemmelser trådte i kraft 1. januar 1970. Bestemmelsen i adl. § 11 gjelder bare norske adopsjoner der både adoptivforeldrene og de opprinnelige foreldrene er bosatt i Norge (Hognestad og Steenberg (2000) s. 217). I praksis vil en adopsjon kunne gjennomføres anonymt ved nasjonal spedbarnsadoptsjon og ved tvangsadoptsjon av fosterbarn etter bvl. § 4-20 dersom barnet har bodd på skjult adresse med sine fosterforeldre forut for adopsjonen. Ved adopsjon

fra utlandet avgjør lovgivningen i barnets opprinnelsesland om barnets og foreldrenes identitet skal eller kan holdes ukjent.

Begrensningen i adl. § 11 gjelder bare partenes *identitet*, altså opplysninger som gjør det mulig å identifisere dem. Hognestad og Steenberg skriver at bestemmelsen ikke er til hinder for at adopsjonssøkerne får andre opplysninger om de opprinnelige foreldrene, f.eks. 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 generelle opplysninger om adoptivforeldrene, f.eks. om deres kvalifikasjoner som foreldre (Hognestad og Steenberg (2000) s. 218).

Innsynsretten i sakens øvrige dokumenter gjelder også den adopterte, jf. straks nedenfor om barnets innsynsrett etter adl. § 12. Adoptivbarnets rett til innsyn i andre opplysninger enn de opprinnelige foreldres identitet, blir i så fall fullt ut regulert av fvl. §§ 18 til 19 når barnet har fylt 18 år.

### 21.2.3 Adopsjonsloven § 12

Adoptivbarnets rett til opplysninger faller i to deler, adoptivforeldrenes plikt til å fortelle barnet at det er adoptert, og adopsjonsmyndighetenes plikt til å på forespørsel opplyse adopterte barn over 18 år hvem de opprinnelige foreldrene er. Begge deler er regulert av adl. § 12 og gjelder alle typer nasjonal og internasjonal adopsjon (men se nedenfor om den praktiske rekkevidden ved internasjonale adopsjoner). 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.»

Første ledd var en nyvinning ved adopsjonsloven. Tidligere ble adoptivforeldrene ved utstedelsen av adopsjonsbevillingen oppfordret til å fortelle barnet at det var adoptert så snart det var forsvarlig (Hognestad og Steenberg (2000) s. 219). I høringsrunden var alle høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet enige i at foreldrene skal ha plikt til å fortelle barnet at det er adoptert. Departementet mente at lovens formulering burde legge opp til en viss skjønsmessig vurdering, og tilføyde «så snart som tilrådelig». Departementet forutsatte 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 (Hognestad og Steenberg (2000) s. 220).

Også bestemmelsen i annet ledd er ny i någjeldende lov. Både tidligere praksis ved innsyn, og hvor vidt opprinnelige foreldre fikk opplyst på adopsjonstidspunktet at barnet kunne få opplysninger om dem når det fylte 18 år, var vekslende før någjeldende adopsjonslov. Adoptertes adgang til opplysninger om opprinnelige foreldres identitet førte til mye diskusjon under forberedelsen og vedtakelsen. Departementet endte med å gå inn for en regel som åpnet for å gjøre unntak dersom opprinnelige foreldre motsatte seg innsyn og sterke grunner talte imot innsyn (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 19). Komiteen gikk imidlertid for en reservasjonsfri regel (Innst. O. nr. 19 (1985–86 s. 5 og 6). For en mer detaljert gjennomgang av bestemmelsens historie, se Hognestad og Steenberg (2000) s. 221–222. Adoptivbarnets rett etter adl. § 12 annet ledd er dermed ubetinget.

Ved Borgarting lagmannsretts dom 27. oktober 1995 (LB-1994–2275) slo retten fast at innsynsadgangen også gjelder dersom adopsjonen skjedde før loven trådte i kraft og at en slik tolkning av regelen ikke er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Lagmannsretten kom også til at adoptivbarnet ikke kan nektes å få opplysninger ut fra nødrettsliknende betraktninger.

Adoptivbarnet kan få opplyst «hvem de opprinnelige foreldrene er» etter adl. § 12 annet ledd. I praksis innebærer det at adoptivbarnet får opplyst de opprinnelige foreldrenes navn og deres bopel. Som part har adoptivbarnet innsynsrett også i taushetsbelagte opplysninger, jf. fvl. § 13b nr. 1. Nærmere opplysninger om helse- og personlige forhold kan eventuelt avskjæres etter med hjemmel i fvl. §§ 18–19 (se mer om disse bestemmelsene nedenfor).

Barn som er adoptert fra utlandet, har samme rett til å få opplysninger om sine opprinnelige foreldre som norskadopterte. Den praktiske muligheten for å få tak i opplysninger kan imidlertid være vesensforskjellig. En faktisk forutsetning for innsyn er at barnets opprinnelsesland har gitt opplysningene til Norge. Dersom norske myndigheter ikke har fått informasjon om barnet, kan ikke adoptivbarnet kreve opplysninger etter adl. § 12 annet ledd. I slike tilfeller må adoptivbarnet eventuelt henvende seg til opprinnelseslandet og forsøke å få tak i opplysninger der. Dersom opp-

rinnelseslandet har gitt norske myndigheter opplysninger, kommer imidlertid norsk rett til anvendelse fullt ut, uansett hvilke restriksjoner som måtte gjelde i opprinnelseslandet.

#### *Saksbehandlingen*

Det er departementet som har plikt til å opplyse om biologisk opphav, men oppgaven er delegert til Bufdir (tidligere Statens ungdoms- og adopsjonskontor) og fylkesmannen. Forskrift 30. november 1999 nr. 1192 bestemmer:

«Den myndighet til å gi adopterte opplysninger om opprinnelige foreldre som i loven er lagt til departementet, jf. § 12, delegeres til Statens ungdoms- og adopsjonskontor for så vidt gjelder adopsjonsbevillinger som er gitt av departementet eller kontoret.»

Forskrift 30. november 1999 nr. 1193 bestemmer:

«Den myndighet til å gi adopterte opplysninger om opprinnelige foreldre som adopsjonsloven er lagt til departementet, jf. § 12, delegeres med dette til fylkesmannen for så vidt gjelder adopsjonsbevillinger gitt av fylkesmannen før den 1. desember 1999».

I adopsjonslovens forarbeider understreker departementet at bestemmelsen ikke pålegger fylkesmannen eller departementet plikt til å søke å fremskaffe opplysninger om de opprinnelige foreldrene dersom opplysningene ikke finnes på adopsjonstidspunktet. Departementet mente det var unødvendig å si uttrykkelig i lovteksten (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 19).

I rundskriv I-33/86 er det gitt veiledning om saksbehandlingen av adoptivbarnets rett til opplysninger om opprinnelige foreldre. Det er uklart om rundskrivet både gjelder ved nasjonal og ved internasjonal adopsjon, men det synes i praksis å være tilpasset nasjonal adopsjon der fylkesmannen har myndighet til å gi innsyn (NOU 2009: 21 s. 255). Rundskrivet poengterer viktigheten av at myndighetene forsøker å forberede en innsynssak på en mest mulig skånsom måte, og at de opprinnelige foreldrene orienteres om innsynssaken (rundskriv I-33/86):

«Fylkesmennene pålegges derfor ut fra de eksisterende opplysningene i saken et visst ansvar for at de biologiske foreldre får en orientering om at deres biologiske barn ønsker å bli kjent med sin opprinnelse. Det vil i denne for-

bindelse være nødvendig å gi de biologiske foreldre en frist til å uttale seg, slik at deres holdning til spørsmålet kan meddeles barnet før opplysningene gis ut. At biologiske foreldre ikke ønsker at opplysningene skal gis til barnet, gir imidlertid ikke grunnlag for å nekte barnet disse.

Dersom det viser seg umulig å oppspore de biologiske foreldre, må de opplysninger man sitter inne med uten videre gis ut. Det kan da være naturlig å gjøre adoptivbarnet oppmerksom på at Frelsesarmeens ettersøkningskontor kan bistå med å oppspore de biologiske foreldre.»

Så vidt Adopsjonslovutvalget vet, er det ikke utarbeidet spesielle retningslinjer for håndtering av saker om innsyn i internasjonale adopsjonssaker.

#### *Den praktiske håndteringen av innsynssaker*

Etter fvl. § 20 første ledd kan adopsjonsmyndighetene bestemme hvordan saksdokumentene skal gjøres tilgjengelig for adoptivbarnet. Den praktiske håndteringen av innsynssaker er beskrevet i NOU 2009: 21 s. 252–253. Praksisen gjengis kort her.

Håndteringen av innsynssaker blir gjort av tre instanser; fylkesmannen, Bufdir og adopsjonsorganisasjonene. Bufetat region har adopsjonsdokumentene i de sakene som er avgjort av regionene i sine arkiver, jf. høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 5. Som nevnt håndterer fylkesmannen saker om innsyn etter nasjonal adopsjon der adopsjonen er gitt før 1. desember 1999. Fylkesmannen følger retningslinjene i rundskriv I-33/86.

Bufdir har ansvar for innsynssaker i nasjonale adopsjonssaker etter 1. desember 1999 og alle saker om internasjonal adopsjon. I saker som gjelder nasjonal adopsjon, legger Bufdir opp til en prosedyre i tråd med rundskriv I-33/86. I saker hvor Bufdir ikke selv har opplysninger i sitt arkiv, oversender de saken til fylkesmannsembetet som har innvilget adopsjonen. Der Bufdir får henvendelser fra andre enn den adopterte selv, informerer Bufdir om at det kun er adoptivbarnet om har krav på opplysninger om opphav. Henvendelsen legges på adopsjonssaken slik at adoptivbarnet, i forbindelse med eventuell senere innsynssak, kan få informasjon om at opprinnelige slektninger ønsker kontakt.

Bufdir følger ikke samme prosedyre ved sak om innsyn i internasjonal adopsjonssak. Bufdir sender da de saksdokumentene de har direkte til den adopterte, uten møte med saksbehandler.

Buudir leser som regel gjennom engelskspråklige dokumenter før de oversender disse. Dokumenter på andre språk oversendes uten oversettelse eller gjennomlesning (NOU 2009: 21 s. 253).

Dersom den adopterte ønsker flere opplysninger enn de som Buudir sender fra sitt arkiv, henviser Buudir vedkommende til adopsjonsorganisasjonene. De norske adopsjonsorganisasjonene kan være et bindeledd ved sporing etter opprinnelse, men organisasjonen driver ikke selv sporingarbeid. Den adopterte må dekke eventuelle kostnader i forbindelse med sporing i utlandet.

Adopsjonsorganisasjonene får også selvstendige henvendelser fra opprinnelige foreldre, eller de kan få informasjon om opprinnelige søsken i utlandet. Adopsjonsorganisasjonene oversender slike henvendelser eller informasjon til Buudir som legger dem på den aktuelle saksmappen der.

#### **21.2.4 Forholdet mellom adl. § 12 annet ledd og fvl. §§ 18–19**

Hvorvidt adoptivbarnet har krav på andre opplysninger enn hvem de opprinnelige foreldrene er, følger av reguleringen i forvaltningsloven. Både barn som er adoptert i Norge og i utlandet er part i adopsjonssaken etter fvl. § 2 annet ledd bokstav e). De har dermed innsynsrett i saksdokumentene etter fvl. § 18 første ledd med de begrensninger som følger av §§ 18 til 19. Adopsjonsloven § 12 annet ledd kan ikke forstås slik at den innskrenker adoptivbarnets alminnelige innsynsrett etter forvaltningsloven (Hognestad og Steenberg (2000) s. 234). Barne- og familiedepartementet er av samme oppfatning (brev datert 23. oktober 1997).

Den adopterte må normalt kunne få gjøre seg kjent med dokumenter som angår hans eller hennes liv «forut for adopsjonen, hvordan adopsjonen kom i stand, formidlingen, hvilke barnehjem/institusjoner barnet eventuelt var på, vurderingen av adopsjonssøkerne, tilrådinger, de opprinnelige foreldrenes samtykkeerklæring m.v. Den adopterte bør også kunne få innsyn i opplysninger som angår de opprinnelige foreldrenes helsemessige og sosiale situasjon m.v.», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 234.

Forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav c) og annet ledd bokstav a) og b) vil eventuelt kunne begrense adoptivbarnets innsynsrett. Hognestad og Steenberg mener imidlertid at myndighetene bør være varsomme med å anvende unntaksbestemmelsene i forvaltningsloven i saker om personlig bakgrunn og identitet. Det gjelder selv om noen opplysninger vil være ubehagelige eller til

og med opprivende for adoptivbarnet. Også opplysninger om andre personer kan finnes i adopsjonspapirene (eksempelvis biologiske søsken). Her vil hensynet til de aktuelle personenes privatliv (se Grunnloven § 102 og EMK art. 8) måtte veies opp mot om det er av «vesentlig betydning» for adoptivbarnet å få disse opplysningene, jf. fvl. § 19 annet ledd.

Innsynsretten etter adl. § 12 gjelder fra barnet fyller 18 år. En mindreårig har ikke krav på å få opplysninger om hvem de opprinnelige foreldrene er, men adopsjonsmyndighetene kan etter en konkret, skjønnsmessig vurdering gi han eller henne opplysningene. Når det gjelder andre opplysninger i saken, vil en mindreårig selv kunne kreve innsyn i egen adopsjonssak etter fvl. § 18 første ledd. Unntaksregelen i fvl. § 19 annet ledd bokstav b) kan i slike situasjoner tenkes å få oftere anvendelse enn ellers.

#### **21.2.5 Internasjonale forpliktelser**

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.

Forslaget om å innta en rett i FNs barnekonvensjon til å kjenne sitt opphav, kom fra en gruppe afrikanske/asiatiske land. Siktemålet med å innta regelen om retten til å kjenne sitt opphav, var å sikre barns psykologiske stabilitet (Detrick (1999) s. 153 med henvisninger). Reservasjonen «så langt som mulig» har gitt grunnlag for ulike fortolkninger. På bakgrunn av praksis fra Barnekomiteen legger Hodgkin og Newell (2007) s. 107 til grunn at retten til å kjenne sitt opphav er ganske ubegrenset:

«But it is clear that children's right to know their parentage could only be refused on the ground of best interests in the most extreme and unambiguous circumstances, and children should be given the opportunity for this decision to be reviewed at a later date.»

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. I den sammenheng understrekes det i Guide to Good Practice 2008 at adopsjon «is not a single event, but a life-long process», jf. avsnitt 565.

I følge Guide 2008 regulerer artikkel 30 to ulike spørsmål: «(1) the collection and preservation of the information concerning the child's origins, and (2) the availability of or the access to such information by the child». Men adoptivbarnets rett til å få kunnskap om sitt opphav, må balanseres mot opprinnelige foreldres behov for ikke å få sin identitet avdekket i forbindelse med at barnet frigis til adopsjon:

«572. It is a well-accepted view that a child should have a right to obtain information about his or her origins. The child's right to know his or her parents is provided for in Article 7(1) of the *Convention on the Rights of the Child*. However, this right must be balanced against the right of birth parents not to have their identity disclosed to the child who is relinquished for adoption. For example, in some countries an unmarried mother who had consented to the adoption might be later harmed by the disclosure of her past. Therefore, Article 30 does sanction some restrictions to the right of the child to have information, as access is only 'in so far as is permitted by the law of that State.' Furthermore, States of origin are per-

mitted to withhold identifying information from the report on the child in accordance with Article 16(2)».

Tilgangen til informasjon skal gis i samsvar med lovgivningen i det landet hvor informasjonen er bevart, jf. Explanatory Report avsnitt 515. Det er opprinnelseslandets lovgivning som regulerer hvilke opplysninger som gis til mottakerlandet om opprinnelige foreldre utover det som er påkrevd etter artikkel 16. I følge Explanatory Report er det 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 underliggende bekymring når konvensjonen ble utarbeidet, nemlig at taushetsbelagte opplysninger kunne bli kjent gjennom adopsjon. Det kan være mange grunner til at foreldrenes identitet ikke bør bli avdekket, f.eks. 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 (Explanatory Report avsnitt 537). 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 veier tyngst må i følge Europarådskonvensjo-

nen ligge til en kompetent myndighet. Explanatory Report viser i den sammenheng til EMDs dom 13. februar 2003 *Odièvre mot Frankrike* (Explanatory Report avsnitt 84). Her kom Storkammeret til at den franske ordningen med anonym adopsjon ikke var i strid med EMK artikkel 8 og retten til privatliv (dissens 10–7).

### 21.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

#### 21.3.1 Innledning

Adopsjonslovutvalget mener at adopsjonsloven fortsatt bør inneholde en hjemmel for anonyme adopsjoner, og foreslår en bestemmelse som tilsvarer dagens adl. § 11. Utvalget har imidlertid visse endringsforslag både når det gjelder retten til innsyn i adopsjonssaker, og den adoptertes rett på opplysninger. I det følgende legger utvalget frem sine synspunkter på hvilket organ som bør ha ansvaret for henvendelser om innsyn i adopsjonssaker, behandlingen av innsynssaker og innholdet i den adoptertes rett til å få vite om sitt opphav. Utvalget ser også på andres adgang til innsyn i anonyme adopsjonssaker, om adoptivbarnet skal få opplysninger på adopsjonsmyndighetenes initiativ, og adoptivbarnets krav til å få opplysninger på adoptivforeldrenes initiativ.

#### 21.3.2 Ansvaret for henvendelser om innsynsrett

Hove-utvalget foreslo at én instans burde behandle alle henvendelser om innsyn. Etter utvalgets oppfatning burde Bufetat region få dette ansvaret, uavhengig av hvilket organ som i sin tid fattet vedtaket (NOU 2009: 21 s. 254). Videre hadde Hove-utvalget synspunkter på den praksis at internasjonalt adopterte som ønsker innsyn i egen sak, blir henvist videre til adopsjonsorganisasjonene for ytterligere informasjon. Hove-utvalget mente at den adopterte må informeres om at adopsjonsorganisasjonene oversender alle dokumenter i saken til adopsjonsmyndighetene, slik at organisasjonen ikke har et eget arkiv som gir ytterligere opplysninger i adopsjonssaken: «Bufdir må legge til rette for at den adopterte får realistiske forventninger om hvilken bistand organisasjonene kan gi når det gjelder etteradopsjon», jf. NOU 2009: 21 s. 253.

Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt Helsedirektoratet sluttet seg til forslaget om å legge ansvaret for innsynssakene til én instans. Bufetat region øst og Bufdir

var på sin side i mot en ordning hvor regionene som eneste instans behandlet alle innsynssaker. Bufetat region øst mente at en slik løsning ville være lite hensiktsmessig all den tid Bufdir har ansvaret for adopsjonsarkivene (register over alle adopterte fra 1917 og frem til i dag). I tillegg påpekte Bufetat region øst at ansvaret for innsyn i anonyme adopsjonssaker er en viktig oppgave og at adopterte som søker sin bakgrunnshistorie kan ha behov for oppfølging. Bufetat region øst var i «sterk tvil» om desentralisering av ansvaret var et egnet virkemiddel (høringsuttalelsen til Bufetat region øst datert 28. april 2010 s. 16).

Bufdir gikk inn for at det organ som har dokumentene i sine arkiver, burde forvalte innsynsretten, og at ansvaret dermed ble tredelt (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 5). Bufdir tok også opp to tema som Hove-utvalget ikke hadde tatt opp. For det første gjaldt det henvendelser om hvorvidt det har funnet sted en adopsjon eller ikke (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 5–6):

«Omtrent halvparten av de forespørsler om innsyn som Bufdir mottar i dag, gjelder slike forespørsler. Disse kommer fra den som påstår seg adoptert, tingretter, bobestyrere i forbindelse med skifte av dødsbo m.fl. For saker eldre enn 2004 kreves det tilgang til Det sentrale adopsjonsregisteret for å kunne besvare slike henvendelser, et register Bufdir i dag har ansvar for og som Bufetat region ikke har tilgang til. Vi mener at også ansvaret for slike henvendelser fortsatt bør ligge hos Bufdir.»

For det andre tok Bufdir opp spørsmål om henvendelser i forbindelse med dødsfall eller skifte (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s. 42):

«I forbindelse med melding om dødsfall gir adopsjonsmyndighetene etter langvarig praksis rutinemessig bekreftelse til skifteretten og dokumenterte bobestyrere på om en adopsjon har funnet sted og på om denne i tilfelle er sterk eller svak. Det foreligger ingen klar hjemmel for slik informasjonsutveksling. Slike opplysninger er imidlertid nødvendig for å få klarhet i hvorvidt en mulig adoptert er arving i et dødsbo. Adopsjonsmyndighetene har derfor vurdert at slike bekreftelser kan finne sted i analogi med forvaltningsloven § 13 b nr. 5, jf. § 4 (*sic*) pkt a og b.

Det bør etter dette inntas en klar bestemmelse i lovgivningen om at adopsjonsmyndig-

hetene i tilfeller som nevnt kan bekrefte/avkrefte hvorvidt det foreligger en sterk eller svak adopsjon av navngitt person.»

Det er i dag flere ulike organer som har adopsjonsdokumenter og -vedtak i sine arkiver, fordi ansvaret for adopsjonssaker over tid har endret seg. Slik sett er det mest hensiktsmessig at innsynsretten forvaltes av det organ som har fattet vedtaket i saken. Samtidig ser Adopsjonslovutvalget fordelene med å la én instans behandle alle forespørsler om innsyn, både ved anonym adopsjon og andre adopsjoner. 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 mellomløsning. 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 delegerer selve forvaltningen av innsynssakene videre.

Adopsjonslovutvalget mener at Bufetat region ikke egner seg til å ha det overordnede ansvaret, fordi etaten er spredt på fem ulike regioner. Adopsjonslovutvalget mener at det overordnede ansvaret for innsynssaker derfor bør ligge til 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 adopsjonsarkivene (register over alle adopterte fra 1917 og frem til i dag). Adopsjonslovutvalget foreslår at Bufdirs overordnede ansvar vedrørende innsynsbegjæring og adopsjonsarkivene lovfestes.

Hvordan Bufdir praktisk vil løse oppgaven, er opp til direktoratet selv. Adopsjonslovutvalget vil likevel trekke frem noen overordnede betraktninger. Dersom Bufdir delegerer ansvaret for å forvalte innsynssaker til en annen instans, må det avgjørende hensynet ved vurderingen være at den adopterte skal behandles på en god måte i forbindelse med innsynssaken. Både erfaring og geografisk nærhet vil normalt være viktige momenter som får betydning for om den adopterte blir godt ivaretatt. Når det gjelder erfaring, antar Adopsjonslovutvalget at Bufetat region og Bufdir vil ha bedre forutsetninger for å ivareta innsynssaker enn fylkesmennene fordi de oftere får spørsmål om innsyn, samtidig som de har kunnskap om

adopsjon, adopsjonsregler og dagens adopsjonsbilde. Jo lenger det er siden fylkesmennene hadde ansvaret for å fatte vedtak i adopsjonssaker, jo sjeldnere vil fylkesmennene få spørsmål om innsyn. Videre vil Bufetat region normalt ligge geografisk nærmere den adoptertes bosted enn det Bufdir gjør. Det vil derfor etter Adopsjonslovutvalgets syn være mest hensiktsmessig at Bufdir delegerer ansvaret for å forvalte innsynssaker til Bufetat region. Bufdir bør imidlertid selv stå for utarbeidelse av interne rutiner for innsyn for adopterte. Dersom regionene og fylkesmennene skal forvalte innsynssaker, må Bufdir sørge for felles rutiner.

Adopsjonslovutvalget foreslår ikke en særlig hjemmel for informasjonsutveksling mellom adopsjonsmyndighetene og tingretten/bostyrer. Å gi slike opplysninger fremmer formålet med adopsjonslovgivningen ved å sikre at adopsjonene får de tilskitete rettsvirkningene. Derfor er den hjemmelen som allerede er å finne i forvaltningsloven etter utvalgets syn tilstrekkelig, se fvl. § 13 b nr. 5.

#### *Særlig om innsyn i saker som gjelder fosterbarns adopsjon*

Ved adopsjon av fosterbarn vil adopsjonsmyndighetene innhente barneverntjenestens dokumenter i saken og legge disse til grunn for avgjørelsen. Dersom saken er avgjort av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, vil det meste av dokumentasjonen ligge hos barneverntjenesten. Etter rundskriv Q-2009-9001 skal kommunen bare oversende Bufetat region de dokumenter som er nødvendige for at regionen kan utstede adopsjonsbevillingen. De aktuelle dokumentene vil være fylkesnemndas vedtak om samtykke til adopsjon, alternativt den rettskraftige avgjørelsen fra domstolen, og søknaden fra fosterforeldrene med vedlegg. Departementet legger til grunn at Bufetat region arkiverer dokumentene for eventuell senere henvendelse om innsyn etter adl. § 12 annet ledd, jf. rundskriv Q-2006-9001.

Barnevernssaken vil ofte inneholde mer utførlige opplysninger om barnet og de opprinnelige foreldrene enn den etterfølgende adopsjonssaken. Barnet anses ikke som part i barnevernssaken i andre tilfeller enn de som følger av bvl. § 6-3 annet ledd. Barnevernloven har egne bestemmelser om taushetsplikt og innsyn, se bl.a. bvl. §§ 6-7 og 7-4. Hove-utvalget mente det var tvilsomt om den adopterte kan få fullt innsyn i barneverntjenestens dokumenter ved å henvende seg til adopsjonsmyndighetene (NOU 2009: 21 s. 255). Adopsjonssaken og barnevernssaken er to separate saker,

hvor innsynsretten må avgjøres særskilt. På bakgrunn av en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling (JDLOV-2009-1084) er praksis nå at barn som er fylt 15 år anses som å ha innsynsrett i egen, tidligere barnevernssak (se også sak fra Sivilombudsmannen i samme sakskompleks, SOMB-2009-12).

### 21.3.3 Innholdet i innsynsretten til den adopterte

Vedrørende innholdet i adoptertes innsynsrett viste Hove-utvalget til Haagkonvensjonen og mente at adl. § 12 var i tråd med konvensjonen, men lite i samsvar med realitetene i slike saker. Hove-utvalget la til grunn at adoptivbarnet hadde innsyn i hele adopsjonssaken, det vil si forvaltningssaken, etter fvl. § 18, med lovbestemte unntak etter fvl. § 19. Hove-utvalget foreslo derfor å endre § 12 annet ledds ordlyd (NOU 2009: 21 s. 255):

«Fra barnet er 18 år har det krav på innsyn i adopsjonssaken, derunder rett til å få vite hvem de opprinnelige foreldrene er dersom norske myndigheter har kjennskap til dette.»

Videre mente Hove-utvalget at adopsjonsmyndighetene burde ha en lovfestet plikt til å begrunne innvilgelsessaker, også i saker hvor partene er enige, selv om dette ikke er nødvendig etter fvl. § 24. Hovedargumentet var å sikre at den adoptertes innsynsrett skal ha realitet (NOU 2009: 21 s. 255).

I høringsrunden kommenterte daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) omfanget av den adoptertes rett til innsyn i egen sak (høringsuttalelsen til FAD datert 20. mai 2010 s. 2, FADs kursivering):

«Når det gjelder adoptivbarnets rett til innsyn i egen sak, stiller FAD spørsmål ved om det er nødvendig for barnet å ha krav på innsyn i hele adopsjonssaken, slik det foreslås i endringen til adopsjonsloven § 12. Slik det er i dag, har den adopterte kun innsyn i opplysninger om de biologiske foreldrenes identitet i henhold til adopsjonsloven § 12. Vi vil imidlertid peke på at den foreslåtte endringen i § 12, slik at barnet får rett til 'innsyn i adopsjonssaken', vil kunne åpne for innsyn i svært sensitive opplysninger om *adoptivforeldrene* og andre som ble innhentet ved avgjørelsen av adopsjonssøknaden. Dette er informasjon som ingen av oss har krav på å få om våre foreldre, enten de er biologisk

eller ikke. En slik ordlyd vil derfor kreve en egen legaldefinisjon av 'adopsjonssaken' som hindrer at barnet får innsyn i saken ut over informasjon om de biologiske foreldrene og ev. opplysninger om barnet fra tiden før adopsjonen.»

Etter dagens rettstilstand har mindreårige adoptivbarn rett på innsyn i saksdokumentene, med unntak av opplysninger om hvem de opprinnelige foreldrene er, også før barnet er fylt 18 år. Både opplysninger i saksdokumentene og opplysninger om hvem de opprinnelige foreldrene er, kan være opprivende for et adoptivbarn å få innsyn i. Adopsjonslovutvalget har derfor både vurdert rekkevidden av innsynskravet (hvilke opplysninger barnet bør få innsyn i) og hvilke aldersgrenser som bør gjelde.

Dagens aldersgrense på 18 år for innsyn i foreldrenes identitet er en høy aldersgrense sammenlignet med andre typer innsynskrav, jf. f.eks. fvl. § 18 første ledd siste punktum (barn under 15 år som er parter skal ikke gjøres kjent med opplysninger underlagt taushetsplikt). Samtidig står identiteten til egne opprinnelige foreldre i en særstilling siden kunnskap om disse er nært knyttet til barnas egen personlighetsutvikling. Adopsjonslovutvalget foreslår likevel 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 f.eks. opplysninger i egen barnevernssak. En 15-årsregel vil dermed skape symmetri i regelverket om innsyn. Utvalget understreker at unntaksreglene i forvaltningsloven gjelder, og at utvalgets forslag om å innføre et rutinemessig informasjonsbrev til adoptivbarn, knytter seg til tidspunktet for når adoptivbarnet fyller 18 år, se punkt 21.3.7 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 har Adopsjonslovutvalget kommet til at lovutkastet ikke bør inneholde særbestemmelser ut over de som følger av forvaltningsloven. Adopsjonslovutvalget har særlig lagt vekt på at innsynsretten begrenses av forvaltningslovens bestemmelser, f.eks. fvl. § 19 annet ledd bokstav a) og b). Utvalget understreker at dersom en mindreårig søker innsyn i egne adopsjonspapirer, bør nok fvl. § 19 annet ledd bokstav b) oftere få anvendelse enn ellers.



Adopsjonslovutvalget mener at retten til innsyn etter fvl. § 18 første ledd også må gjelde barn som er adoptert fra utlandet. Deres innsynsrett vil imidlertid avhenge av hvilke opplysninger norske adopsjonsmyndigheter faktisk har mottatt fra barnets opprinnelsesstat.

Adopsjonslovutvalget understreker at adopsjonsmyndighetene ikke har en plikt til å søke å skaffe frem opplysninger om de opprinnelige foreldrene.

### 21.3.4 Behandlingen av saker om innsyn

Hove-utvalget mente at selve behandlingen av saker om innsyn, både ved saker om internasjonal adopsjon og adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, burde reguleres nærmere. Utvalget mente for så vidt at prosedyre og praksis for håndtering av saker om anmodning om innsyn i *nasjonal adopsjonssak* var gode nok, men at gjeldende praksis ved innsyn i *internasjonal adopsjonssak* var «kritikkverdig og neppe i tråd med Haagkonvensjonen», jf. NOU 2009: 21 s. 256. Utvalget viste til Haagkonvensjonen artikkel 30 som forutsetter at informasjonen gis «under egnet veiledning», noe som blir utdypet i Explanatory Report:

«518 No matter what the applicable law may provide, Article 30 prescribes that access to the information shall be granted ‘under appropriate guidance’, in order to avoid, as far as possible, any prejudicial results for the child, either emotionally or for any other reason. However, for obvious reasons, this requirement shall be complied with where the information is to be obtained by the child and not by his or her representative. Besides, the information is only to be given after all appropriate measures have been taken, having regard to the age of the adoptive child and his or her other personal conditions that may require special precautions.»

Hove-utvalget var særlig kritisk til praksisen med at innholdet i dokumenter på originalspråket ikke ble kontrollert før de ble sendt til adoptivbarnet. I disse dokumentene kan det fremkomme opplysninger som er vanskelig for adoptivbarnet å håndtere.

I høringsrunden beskrev Bufetat region øst forhold som illustrerer hvorfor det er viktig med en god ordning for adoptertes innsyn i adopsjonssaker. Beskrivelsen ble gitt under spørsmålet om hvilket organ som bør ha ansvar for innsynssa-

kene, men er relevant også her. Bufetat region øst ønsket en mer helhetlig regulering av feltet velkommen (høringsuttalelsen til Bufetat region øst datert 28. april 2010 s. 16):

«Region øst vil imidlertid foreslå at denne sensitive og viktige oppgaven som innebærer å gi adopterte innsyn i sin bakgrunnshistorie, må styrkes. Adopterte som søker sin bakgrunnshistorie er ofte i en eksistensiell krise, og bør ha krav på en profesjonell og god oppfølging av fagpersoner. Dersom norske myndigheter skal fremstå ansvarlige i en helhetstenkning rundt adopsjon, bør tilbudet til adopterte over 18 år som søker opplysninger om sin bakgrunn, ivaretas på en profesjonell og sensitiv måte. På denne bakgrunn imøteser Region øst en nærmere regulering av innsynsretten, med fokus på enhetlig og kvalitetsmessig god behandling av både nasjonalt og internasjonalt adopterte som ønsker å benytte seg av innsynsretten.»

Fylkesmannen i Rogaland påpekte noe av det samme i sin høringsuttalelse datert 10. mai 2010.

Å få opplysninger om hvem de opprinnelige foreldrene er, og å få innsyn i andre deler av adopsjonssaken, kan være en svært følsom sak for adoptivbarnet. Det er derfor viktig at innsynssakene blir behandlet grundig og med etiske refleksjoner av adopsjonsmyndighetene. 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 mener at den adopterte bør få opplysningene om adopsjonen og sin bakgrunnshistorie på en forsvarlig måte som sikrer at vedkommende blir godt ivaretatt. Utvalget er enig med Hove-utvalget i at dagens regulering ikke godt nok sikrer den oppfølgingsforpliktelsen som følger av Haagkonvensjonen artikkel 30 nr. 2. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse som slår fast at den adopterte skal 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. Saksbehandlingen ved innsyn i internasjonale adopsjonssaker bør langt på vei likestilles med den som gjelder ved nasjonal adopsjon. For eksempel ligger det i kravet om «nødvendig vei-

ledning» at myndighetene må tilby den adopterte et møte, samt oversettelse av dokumenter før disse utleveres slik at innsynsretten gjøres reell.

Dersom Adopsjonslovutvalgets forslag i kapittel 24 om adoptivfamiliers rett til oppfølging blir fulgt opp, kan det være aktuelt å vise den adopterte videre til en av rådgiverne for oppfølging. Som utvalget påpeker i kapittel 24, er et av siktemålene med ordningen med oppfølgingsrådgivere at det skal opparbeides en krets med rådgivere med spesiell kunnskap om adopsjonsspesifikke utfordringer, og at disse også skal kunne bistå adopterte som ikke lenger omfattes av den lovbestemte rettigheten til oppfølging.

Dersom utkastet til lovbestemmelse blir vedtatt, må Bufdir utarbeide rutiner for veiledning ved behandlingen av saker om innsyn. Innsynsreguleringen bør gjerne settes i sammenheng med arbeidet med forberedelse og oppfølging av adoptivfamilier.

### 21.3.5 Utvidet adgang for innsyn

Det er flere grupper som kan ha en legitim interesse i å få opplysninger om adopsjonssaken. 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 etterkommere ønsker kanskje opplysninger om sin opprinnelige familie for å få vite mer om sin bakgrunn og identitet og bli kjent med adoptivbarnets opprinnelige slekt. Grovt sett er det altså snakk om to grupper mennesker: adoptivbarnets etterkommere og adoptivbarnets opprinnelig slekt, enten ved den adopteres opprinnelige foreldre, eller deres etterkommere.

Med hensyn til innsynsrett til adoptivbarnets etterkommere, delte Hove-utvalget seg i et flertall og et mindretall. Flertallet konkluderte med at det burde gis innsynsrett til den adoptertes etterkommere etter at den adopterte var død (NOU 2009: 21 s. 254):

«Den situasjon hvor utvalget ser at det er mest nærliggende med en utvidelse av innsynsretten, er når den adopterte er død og dens etterkommere ønsker innsyn. Utvalget ser at hensynet til å få kjennskap til biologisk opphav er viktig for mange. Utvalget er imidlertid delt i synet på hvorvidt det er ønskelig å utvide innsynsretten for etterkommere. Flertallet har funnet å ville konkludere med at en slik begrenset utvidelse, i tilfeller der den adopterte er død og

etterkommer i neste ledd ønsker innsyn, er tilrådelig. Mindretallet har ikke funnet det nødvendig å formulere en formell dissens.»

Når det gjaldt hvorvidt andre parter burde få innsyn i adopsjonssaken, mente Hove-utvalget at spørsmålet måtte utredes nærmere før en eventuell endring.

En av høringsinstansene uttalte seg om dette spesifikke forslaget. Fylkesmannen i Oslo og Akershus støttet Hove-utvalgets synspunkter (høringsuttalelsen til Fylkesmannen i Oslo og Akershus datert 18. mai 2010 s. 2):

«Fylkesmannen mener det er tilrådelig at adoptivbarnets etterkommere, når adoptivbarnet er død, kan få informasjon om biologisk slekt og støtter utvalgets flertalls forslag. Hensynet til å få kjennskap til biologisk opphav er viktig for mange etterkommere av adoptivbarn. Fylkesmannen antar at dette vil dreie seg om få henvendelser.»

Når det gjaldt henvendelser fra opprinnelig slekt som ønsker informasjon om den adopterte, mente Fylkesmannen i Oslo og Akershus at det ikke burde skje en endring i praksis og at innsyn i anonyme adopsjonssaker burde utdypes nærmere i loven.

Adopsjonslovutvalget har vurdert hvorvidt andre parter enn den som er adoptert skal få opplysninger om adopsjonssaken. Adopsjonslovutvalget har forståelse for at kunnskap om og kjennskap til opprinnelig slekt kan være viktig for mange. Utvalget har likevel landet på at det avgjørende hensynet her må være hensynet til den adopterte, og at det bør ligge i dennes hender om vedkommende ønsker kontakt med opprinnelig slekt eller ikke. Hensynet gjør seg ikke like sterkt gjeldende etter den adoptertes død, og da kan kunnskap om biologisk opphav være viktig for den adoptertes etterkommere. Utvalget foreslår derfor at dersom den adopterte er død, kan adoptivbarns etterkommere få innsyn i hvem de opprinnelige foreldrene er. Regelen er et unntak fra taushetsplikten og en særregulering i forhold til fvl. § 18. Adgangen gjelder bare opplysninger om identiteten til de opprinnelige foreldrene, og ikke hele adopsjonssaken. Tilsvarende adgang gis ikke til den adoptertes opprinnelige familie eller slekt. Dersom den adopterte er forsvunnet, mener utvalget at det må kreves dødsformodningsdom etter lov 23. mars 1961 nr. 1 om forsvunne personer m.v. for at etterkommerne skal kunne få opplysningene.

Et annet innsynsspørsmål er knyttet til tidsutløpet av taushetsplikten. Etter forvaltningsloven § 13c tredje ledd siste punktum faller taushetsplikten bort etter 60 år med mindre annet er bestemt. For barneverns- og adopsjonssaker fastsetter forvaltningslovsforskriften (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. Foreningen adopterte har tatt til orde for at taushetsplikten i adopsjonssaker bør falle bort etter 60 år (brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 9. mai 2014 i kopi til Adopsjonslovutvalget).

Adopsjonslovutvalget 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 Adopsjonslovutvalget 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. Adopsjonslovutvalget vil derfor oppfordre Justis- og beredskapsdepartementet til å vurdere en endring av forvaltningslovsforskriften § 10 ved å innføre en kortere tidsfrist hvor de involverte primærpersonene er gått bort.

### **21.3.6 Varsel til den adopterte ved ønske om kontakt**

Etter gjeldende praksis blir ikke den adopterte informert dersom opprinnelig slekt oppsøker adopsjonsmyndighetene med ønske om kontakt med den adopterte. Adopsjonslovutvalget mener en må skille mellom å informere den adopterte om at noen fra den opprinnelige familien har tatt kontakt, og å formidle kontakt. Adopsjonslovutvalget mener at myndighetene ikke fritt bør videreformidle henvendelser fra opprinnelige foreldre eller søsken. Utvalget er dermed enig med Hovedutvalget på dette punkt og viser til deres begrunnelse (NOU 2009: 21 s. 254):

«Utvalget har kommet til at det fortsatt bør være den adopterte selv som bør ta stilling til om det overhodet er ønskelig med mer informasjon om biologisk opphav samt tidspunkt for dette. Hensynet med innsynsretten må først og fremst være at den adopterte har mulighet til å søke etter sine røtter – dersom og når dette er ønskelig. En generell adgang til å videreformidle henvendelser fra biologiske foreldre/søsken vil av ulike grunner kunne oppleves som vanskelig for mange adopterte samt komme på et tidspunkt hvor adoptivbarnet ikke er beredt til å gå inn i en prosess med nyetablering eller reetablering av kontakt.»

Adopsjonslovutvalget mener heller ikke at det kan åpnes for en skjønnsmessig adgang til videreformidling. En skjønnsmessig vurdering vil være vanskelig å praktisere, og uansett bør adoptivbarnet og adoptivfamilien sikres ro og stabilitet, se også NOU 2009: 21 s. 254.

Adopsjonslovutvalget mener imidlertid at det kan være aktuelt med en justering av praksis i disse sakene. 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. Den adopterte kan da selv ta stilling til om vedkommende også 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 for den adopterte at han eller hun kan velge å forbli anonym for sin opprinnelige familie.

Etter Adopsjonslovutvalgets syn vil ikke et slikt varsel være et brudd med adopsjonsmyndighetenes taushetsplikt, og Adopsjonslovutvalget foreslår derfor ingen lovendring her.

### **21.3.7 Informasjonsskriv til adoptivbarnet når det fyller 18 år**

Adopsjonslovutvalget foreslår at adoptivbarnet får et informasjonsskriv når han eller hun fyller 18 år om sine rettigheter 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. I tillegg vil barn som er adoptert anonymt kunne få muligheten til å gi adopsjonsmyndighetene tilba-

kemelding på om han eller hun på nåværende tidspunkt ønsker å bli varslet dersom noen i den opprinnelige familien ønsker kontakt. Et slikt informasjonsskriv vil også bidra til at barnets rett til å kjenne sitt opphav blir realisert.

Et motargument mot å innføre en ordning med informasjonsskriv, er at en risikerer at adoptivbarnet først får vite om adopsjonen når han eller hun mottar informasjonsskrivet. Adopsjonslovutvalget mener imidlertid at et informasjonsskriv vil øke sannsynligheten for at adoptivforeldrene forteller adoptivbarnet om adopsjonen i ung alder. Dette vil igjen sikre adoptivbarnets rett til å få kunnskap om sitt opphav.

Adopsjonslovutvalget foreslår at alle adoptivbarn får tilsendt et informasjonsskriv om sine rettigheter som adoptert når han eller hun fyller 18 år. Ved noen former for adopsjon, typisk stebarnsadoptsjon, vil de aller fleste adoptivbarn kjenne sitt opphav. Det vil imidlertid ikke alltid være slik, og også disse adoptivbarna bør få informasjon om sine rettigheter. Det samme gjelder barn som er stebarnsadoptert etter assistert befruktning i utlandet og derfor ikke har fått sitt foreldreskap fastsatt etter barnelovens regler. På grunn av de ulike situasjonene adoptivbarn befinner seg i, kan det tenkes at informasjonsskrivet bør formuleres på ulike måter avhengig av adopsjonstypen.

Selv om adoptivbarnet vet at det er adoptert, kan adopsjonen være et sårt og ømtålig tema. Dette må adopsjonsmyndighetene ta høyde for når informasjonsskrivet utarbeides.

Adopsjonslovutvalget foreslår at adoptivforeldrene blir informert på adopsjonstidspunktet om praksis med å sende ut et informasjonsskriv når barnet er blitt myndig. Plikten til å sende informasjonsskriv bør være knyttet til innføringen av den nye adopsjonsloven.

### **21.3.8 Adoptivbarnets rett til opplysninger fra adoptivforeldrene**

Adopsjonslovutvalget foreslår en lovbestemmelse som tilsvarer adl. § 12 første ledd. Utvalget påpeker at adoptivforeldrene skal tilstrebe at adopsjonen blir en naturlig del av adoptivbarnets identitet

ved å snakke om adopsjonen med barnet fra barnet blir adoptert. I sin høringsuttalelse til utkastet til någjeldende adopsjonslov, uttalte daværende barneombud Målfrid Grude Flekkøy at «barnet må få vite at det er adoptert så tidlig at det ikke kan huske når det hørte det første gang» (referert i Hognestad og Steenberg (2000) s. 220). Adopsjonslovutvalget mener dette er en god tommelfingerregel i saker hvor barnet er så lite at det ikke husker adopsjonen.

I forlengelsen av barnets rett til å få vite at det er adoptert, har Adopsjonslovutvalget sett på et annet spørsmål som til dels handler om adoptivforeldrenes opplysningsplikt overfor barnet, og dels barnets rett til å kjenne sine foreldre.

Adopsjonslovutvalget viser til FNs barnekonvensjon artikkel 7 nr. 1 som slår fast at barnet har rett til å kjenne sine foreldre. Videre fremgår det av artikkel 20 nr. 3 at ved plassering av barnet utenfor familiehjemmet skal det «tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn». Selv om disse to bestemmelsene regulerer andre forhold enn adoptivforeldrenes plikt til å gi opplysninger til adoptivbarnet, mener Adopsjonslovutvalget at en lojal etterfølgelse av barnets rettigheter etter artikkel 7 nr. 1 og artikkel 20 nr. 3, er å gi adoptivbarna en lovfestet rett på å få kunnskap sin etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Adopsjonslovutvalget mener at informasjon om barnets bakgrunn 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 være ulikt fra barn til barn hvor vidt barnet interesserer seg for sin bakgrunn, og dette er selvsagt noe foreldrene må respektere. Adopsjonslovutvalget legger til grunn at adoptivforeldre flest snakker med barnet om hans eller hennes bakgrunn dersom barnet ønsker det, men mener at en bestemmelse om dette vil gi et godt signal om hvor viktig informasjonen kan være for barnet. Særlig vil dette gjelde barn som blir adoptert i relativt høy alder, noe som er vanligere nå enn før. Retten vil også være særlig viktig for fosterbarn som blir adoptert og som har en annen bakgrunn enn majoriteten i Norge og sine adoptivforeldre.

## Kapittel 22

# Domstolsbehandling og -kontroll

### 22.1 Innledning

I dette kapitlet ser Adopsjonslovutvalget nærmere på domstolenes behandling av adopsjonssaker. Temaene for kapitlet strekker seg fra domstolenes kontroll av adopsjonsvedtak til spørsmål om fri rettshjelp. Selv om temaene som tas opp er ulikeartede, behandler utvalget dem samlet fordi de alle gjelder spørsmål som oppstår ved domstolenes behandling av adopsjonssaker. Kapitlet er delt i to. I første del behandler utvalget problemstillinger som kan oppstå ved domstolsbehandling av adopsjonssaker. Andre del gjør rede for de spørsmål som Adopsjonslovutvalget har tatt opp til diskusjon i sitt arbeid. Utvalget trekker ikke inn utenlandsk eller internasjonal rett i dette kapitlet.

### 22.2 Gjeldende rett

#### 22.2.1 Domstolenes kontroll av adopsjonsvedtak

Domstolenes myndighet til å prøve forvaltningens avgjørelser, regnes tradisjonelt for å bero på konstitusjonell sedvanerett (se bl.a. Andenæs/Fliflet (2006) kapittel 48), men Smith mener at den kan utledes av Grunnloven § 88 tolket i lys av sikker praksis (Smith (2009) s. 311). Ved revisjonen av menneskerettighetsvernet i mai 2014 ble retten til å få sin «sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid» tatt inn i Grunnloven (§ 95). Retten til domstolskontroll følger også av EMK, se særlig artikkel 6 slik den er tolket av EMD.

Forvaltningssaker kan komme for domstolene på to måter. For det første kan private parter bringe saken for domstolene ved å fremme krav overfor forvaltningen fordi de mener at forvaltningens avgjørelse lider av feil. I slike sammenhenger krever partene gjerne erstatning for tap på grunn av feilen, og/eller en fastsettelsesdom på at vedtaket er ugyldig. Krav om gjenopprettelse kan også forekomme. For det andre kan det reises sak

for domstolene for å håndheve eller gjennomføre forvaltningsvedtaket overfor private. Som regel er det det offentlige som tar initiativ til slikt søksmål, men noen forvaltningsvedtak gir også private en rett som kan håndheves ved søksmål. En sak om vedtak om adopsjon eller forhåndssamtykke til adopsjon kommer normalt for domstolene fordi en privat part fremmer krav om at vedtaket lider av feil og derfor er ugyldig.

Søksmål om gyldigheten av et forvaltningsvedtak reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans, jf. tvisteloven § 1-5. Et søksmål om å få en avgjørelse underkjent, kan ikke rettes mot tjenestemannen som har truffet avgjørelsen eller det organet han eller hun har handlet på vegne av. Dersom en privat part skal reise søksmål mot forvaltningen om et vedtak som gjelder adopsjon, må vedkommende rette søksmålet mot staten.

Noen sider ved en avgjørelse i den offentlige forvaltningen er ikke rettslig normert ved lov eller ulovfestede regler, men åpner for at avgjørelsen ligger innenfor forvaltningens skjønn. Gjennom rettspraksis er det innført begrensninger i domstolenes kontroll av forvaltningens skjønnsutøvelse. Begrensningene er bl.a. begrunnet med at visse saker kan ha et politisk eller faglig tilsnitt som det ikke er naturlig at domstolene overprøver, eller at forvaltningen er nærmest til å vurdere hvorvidt et vedtak eller tiltak er hensiktsmessig. Utgangspunktet om at domstolene kun fører legalitetskontroll av forvaltningen, har altså sin begrunnelse i arbeidsfordelingen mellom domstolene og den utøvende makt. Det konkrete skjønnet til forvaltningen kan ikke prøves ut over en kontroll av «om det er hjemmel for skjønnslikning, om saksbehandlingen og det faktiske grunnlaget for skjønnet er korrekt, om rettslige normer for hvordan skjønnet skal gjennomføres er fulgt, om det skjønnet som er utøvd er tilstrekkelig bredt og saklig, og at skjønnsresultatet ikke fremstår som åpenbart urimelig», jf. Rt. 2012 s. 1025 avsnitt 68 (saken gjaldt verdsettelsesskjønnet i skatteloven § 13-1 tredje ledd). Det er bare dom-

stolens oppgave å ta stilling til om forvaltningens vedtak er hensiktsmessig dersom dette er særskilt bestemt eller kan utledes av lovgivningen. Derfor er reglene om ugyldighet langt på vei bestemmende for hva domstolene kan prøve (Eckhoff/Smith (2014) s. 523), se eksempelvis Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 142.

Grensen mellom vurdering av om vedtak er ulovlig eller om det er urimelig er imidlertid ikke alltid like skarp (Eckhoff/Smith (2014) s. 521). Det er opp til lovgiver å avgjøre hvor grensen mellom rettslige spørsmål og forvaltningens skjønn går. Domstolene må tolke loven for å finne frem til hvordan grensen skal trekkes mellom «legalitet» og «skjønn», for så å vurdere hvorvidt forvaltningen i den enkelte sak har fulgt de pålegg og har holdt seg innenfor de grenser som følger av bestemmelsene på området (Eckhoff/Smith (2014), s. 521–522). Dersom retten kommer til at det foreligger feil ved rettsanvendelsen, skjønnsutøvelsen eller saksbehandlingen som fører til at vedtaket er ugyldig, må den underkjenne vedtaket.

I saker etter adopsjonsloven kan domstolene prøve om vedtaket er ugyldig på grunn av feil rettsanvendelse. Retten kan dermed eksempelvis prøve om de skjønsmessige vilkårene i adopsjonsloven § 2 er til stede, om vedtaket om adopsjonsbevilling er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41, om avgjørelsen bygger på uriktig faktum, samt om adopsjonsmyndighetenes skjønn har vært ulovlig ved at det er tatt utenforliggende hensyn eller at avgjørelsen er *åpenbart* urimelig. Domstolene har tilsvarende prøvingsrett dersom det skulle bli reist sak om avslag på søknad om adopsjon eller om forhåndssamtykke til adopsjon av utenlandsk barn etter adl. § 16e. Et særlig spørsmål i adopsjonssaker er vurderinger knyttet til barnets beste, jf. adl. § 3. I utlendingssaker har Høyesterett lagt til grunn at «hensynet til barnets beste» delvis er en vurdering som hører til forvaltningen (avsnitt 149):

«At hensynet til barnets beste [...] må være forsvarelig vurdert og avvleid mot eventuelle motstående hensyn, innebærer at det må fremgå av vedtaket at hensynet til barnets beste er tillagt vekt som et grunnleggende hensyn. Domstolene kan ikke prøve den konkrete interesseavveiningen.»

Dommen er avsagt under dissens, men også mindretallet mente at den konkrete interesseavveiningen hører inn under «forvaltningens frie

skjønn» (avsnitt 203 med henvisning til Rt. 2009 s. 1261, avsnitt 77). Barnets beste skal i adopsjonssaker være det grunnleggende hensynet, og domstolene må derfor ikke foreta en interesseavveining mot andre, mer politiske hensyn, slik som lovgivningen åpner for i f.eks. i utlendingssaker. I adopsjonssaker må domstolene kunne prøve barnets-beste-vurderingen fullt ut (se også Hognestad og Steenberg (2000) s. 215), selv om domstolene ved mer faglige avveininger kan være tilbakeholdne med prøvingen. Også andre vilkår i adopsjonsloven kan inneholde vurderinger av mer faglig karakter som kan tilsi tilbakeholdenhet ved prøvingen.

Dersom domstolene mener at vedtaket er ugyldig, har Høyesterett åpnet for at domstolene samtidig kan fatte pålegg om hva vedtaket skal gå ut på («realitetsdom»), men bare helt unntaksvis (se Rt. 2001 s. 995, jf. også Rt. 2009 s. 170 og Rt. 2009 s. 560). Saker etter adopsjonsloven vil inneholde så mange skjønsmessige elementer at domstolene ikke kan avgjøre om det skal gis adopsjonsvedtak eller forhåndssamtykke til adopsjon (Hognestad og Steenberg (2000) s. 215). Standpunktet er også lagt til grunn av Oslo tingrett i blant annet en sak om overprøving av avslag på forhåndssamtykke (dom 11. april 2014, sak 13-189490TVI-OTIR/06).

#### *Særlig om utvidet prøvingsmyndighet – bvl. § 4-20*

Domstolenes prøvingsrett overfor forvaltningsvedtak er utviklet gjennom rettspraksis, men lovgiver kan både utvide og begrense denne (innenfor rammene av konstitusjonelle skranker). På områder hvor domstolenes prøvingsmyndighet er lovbestemt utvidet, kan altså domstolene i tillegg til å føre legalitetskontroll av forvaltningens vedtak, prøve om vedtaket er hensiktsmessig og rimelig. Ofte er utvidet kompetanse kombinert med en plikt for domstolene til å prøve forvaltningens hensiktsmessighetsvurderinger.

I barnevernssaker kan nærmere bestemte vedtak av fylkesnemnda bringes inn for retten etter reglene i tvisteloven kapittel 36, jf. bvl. § 7-24 første ledd. Etter tvisteloven § 36-5 kan domstolene prøve «alle sider av saken». I saker etter tvisteloven kapittel 36 kan domstolene også avsi realitetsavgjørelse. Adopsjonsvedtak etter bvl. § 4-20 faller inn under denne bestemmelsen om domstolenes utvidede prøvingsmyndighet. Tvisteloven § 36-5 slår fast at domstolen «skal» benytte sin utvidede kompetanse.

Andre adopsjonssaker er ikke særlig lovregulert, og domstolenes kompetanse er derfor

avgrenset etter de alminnelige domstolskapede reglene (se Hognestad og Steenberg (2000) s. 214).

### 22.2.2 Forbud mot prejudisiell prøving

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 derimot 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 frem til et resultat. Et type-tilfelle 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 adl. § 10 som slår fast at spørsmålet om gyldigheten av en adopsjonsbevilgning «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.

Forbudet mot prejudisiell prøving ble innført i nåværende adopsjonslov. Som begrunnelse viste departementet i forarbeidene bl.a. til Barnelovutvalgets utredning ved innføringen av en lignende regel i barneloven med hensyn til farskapssaker (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s.16):

«Dels er det ellers en risiko for motstridende prejudisielle avgjørelser i forskjellige saker, dels kan det ligge et vern i at farskapssak bare kan reises av de nærmeste, og endelig kan flere saker om så personlige spørsmål virke særlig opprivende. Barnelovutvalget mente at disse hensynene var så tungtveiende at de burde gå foran hensynet til den som ønsker spørsmålet prøvet prejudisielt, selv om han eller hun ofte ikke vil ha adgang til å reise farskapssak, og dermed ikke få noen mulighet til å få prøvd innsigelsen mot farskapet.»

Ønsket om å unngå motstridende prejudisielle avgjørelser og om å unngå flere saker om spørsmål som er særlig personlige, gjelder også ved prøving av gyldigheten av et adopsjonsvedtak. I tillegg viser forarbeidene til at hensynet til den som ønsker prejudisiell prøving ikke gjelder med samme styrke i adopsjonssakene (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s.16):

«Ut fra de vanlige reglene om rettslig interesse som vilkår for å reise søksmål, vil nemlig han eller hun som regel kunne reise sak om adopsjonsbevillingens gyldighet. Det som kan anføres *mot* å avskjære adgangen til prejudisiell prøving her, er først og fremst at dette vil forsinke saken og i det hele gjøre saksbehandlingen mer omstendelig.»

Regelen mot prejudisielle avgjørelser gjelder direkte vedtak om nasjonale adopsjoner. Hognestad og Steenberg mener at regelen også må omfatte utenlandske adopsjonsavgjørelser som gjelder her i landet eller som er anerkjent her. Dersom gyldigheten av en utenlandsk adopsjonsavgjørelse blir angrepet, vil det være naturlig for domstolen eller forvaltningsorganet å forelegge adopsjonsmyndighetene den utenlandske avgjørelsen til vurdering etter adopsjonsloven § 19 første og tredje ledd. Hognestad og Steenberg viser i den sammenheng til praksis i Utlendingsdirektoratet for saker som gjelder bosettingstillatelse for barn adoptert i utlandet (Hognestad og Steenberg (2000) s. 201).

### 22.2.3 Søksmål i tredjepartsforhold

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 bl.a. få betydning for spørsmål om arverett og odelsrett. I en sak om odelsrett kan f.eks. 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 må «rettslig klageinteresse» i fvl. § 28 forstås på omtrent tilsvarende måte som rettslig interesse, og klageadgangen må i alle fall ikke være snevrere enn adgangen til domstolskontroll. Den som har rettslig klageinteresse i en forvaltningssak vil dermed som hovedregel også være berettiget til å bringe forvaltningsvedtaket inn for domstolene (Eckhoff/Smith (2014) s. 531 og 293).

Twisteloven inneholder ikke et slikt uttrykkelig krav om rettslig interesse, men tvisteloven §§ 1-3, 1-4 og 19-7 gir generelle regler om hva det kan reises sak om og hvem som har søksmålsinteresse. Etter tvisteloven § 1-3 kan et søksmål

anlegges når det er «et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte».

Adopsjonslovens forarbeider stilte spørsmål ved om sak om gyldighet av adopsjonsvedtak i det hele tatt kan reises mellom private parter, men falt ned på at en særregulering ville føre til unødige komplisering av regelverket (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 16). Jakhelln kritiserte tilnærmingen og mente at spørsmålet om adopsjonen var ugyldig også måtte kunne avgjøres i saker mellom private (Jakhelln (1987) s. 7–8). Tvisteloven § 1-5 slår nå 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 (Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 367. Tvisteloven stenger ikke for at spørsmålet om gyldigheten av et forvaltningsvedtak avgjøres prejudisielt mellom private, men denne muligheten er avskåret på adopsjonsfeltet, jf. adl. § 10.

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 (Schei I (2013) s. 39). Dersom både det offentlige og den private part må saksøkes, står vi overfor en regel om *tvungent prosessfellesskap* på saksøktes side.

Spørsmålet om tredjepartsforhold ved søksmål ble ikke løst i tvistemålsloven. Tvistemålsutvalget foreslo at tvisteloven § 1-5 annet ledd skulle ha en regel om tvunget prosessfellesskap i saker der tvisten gjelder om et forvaltningsvedtak er gyldig. Utvalget foreslo å innføre tvungent prosessfellesskap «dersom saksøkerne bestrider gyldigheten av forvaltningsvedtak som innebærer rettigheter for en annen, og saksøkerens interesse i kravet om ugyldighet nødvendiggjør at vedkommende ikke skal kunne utøve denne rettigheten», jf. NOU 2001: 31 *Rett på sak* bind A, s. 198–200 og bind B, s. 654, jf. utkastet § 1-5 annet ledd. Departementet fulgte ikke opp forslaget, og Stortingets justiskomiteé sluttet seg til departementets vurderinger (Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 149–151 og Innst.O. nr. 110 (2004–2005) s. 31). Departementet forutsetter i proposisjonen at spørsmålet om hvem som må saksøkes, skal avgjøres etter den alminnelige regelen i § 1-3 annet ledd.

I Rt. 2005 s. 764 hadde B adoptert A og C. A reiste søksmål mot staten for å få kjent adopsjo-

nen av C ugyldig. Staten tok til motmæle og nedla påstand om avvisning av saken på grunn av manglende rettslig interesse hos A. Spørsmålet var om «den omstendighet at søksmålet ikke også er reist mot adoptanten – her hans dødsbo – og adoptivsonnen [C], må lede til at det avvises». En dom i det søksmålet som A hadde anlagt, ville hverken være bindende for dødsboet eller C og ville ikke gi umiddelbare rettsvirkninger for A. En dom i As favør ville føre til at forvaltningen fikk en plikt til å vurdere omgjøring av adopsjonsvedtaket. Et sentralt spørsmål ble da «om en dom på ugyldigheten i et søksmål som bare er rettet mot staten, likevel vil ha slike rettsvirkninger for saksøkeren at hun kan sies å ha en rettslig interesse i å få en slik dom». Selv om utfallet av saken ikke ville ha direkte virkning for forholdet mellom staten og C, og heller ikke mellom As dødsbo og C, fant kjæremålsutvalget at B kunne oppnå en endret rettslig posisjon som tilsa at hun hadde rettslig interesse. Søksmålet ble tillatt fremmet. Kjennelsen er kritisert, se særlig Schei I (2013) s. 43 som mener avgjørelsen reelt sett er fraveket i Rt. 2006 s. 899 (se også Skoghøy (2014) s. 447). Rt. 2006 s. 899 gjaldt vedtak om adopsjon etter bvl. § 4-20. Fylkesnemnden hadde fratatt foreldrene foreldreansvaret og gitt samtykke til adopsjon. Bare moren hadde brakt vedtaket inn for domstolene. Faren krevde å være part i saken selv om han var enig i fylkesnemndas avgjørelse, og han vant frem (dissens i begrunnelsen).

Spørsmålet om rett saksøkt i tredjepartsforhold er viet stor oppmerksomhet i teorien, se bl.a. Skoghøy (2014) s. 447–452, Skoghøy, LoR 2006 s. 407, Skoghøy, LoR 2008 s. 220, Backer, LoR 2008 s. 67 og 436, Hov (2010) s. 370–372 og Schei (2013) s. 44.

#### 22.2.4 Utvidet rettskraft i adopsjonssaker

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 en dom utvidet rettskraft. Dette gjelder bl.a. en del saker om familierettslig og personrettslig status. Eksempelvis finner vi slike bestemmelser i ekteskapsloven § 30 e om dom i ekteskaps sak, i barneloven § 27 om dom i farskaps sak, i barneloven § 29 d om dom i slektskaps sak og i lov om forsvunne personer § 10 om dødsformodningsdom.

Til tross for at behovet for utvidet rettskraft vil være det samme som i andre statusavgjørelser, har ikke adopsjonsloven en tilsvarende bestemmelse. Hov går ut fra at avgjørelser i adopsjonssaker har tilsvarende rettskraftvirkninger, selv om



det ikke finnes uttrykkelige lovbestemmelser (Hov II (2010) s. 1275).

Hognestad og Steenberg slutter seg til Hov (Hognestad og Steenberg (2000) s. 216–217 med henvisning til en tidligere utgave av Hov):

«Begrunnelsen for utvidet rettskraft er blant annet det offentliges interesse i sikkerhet og stabilitet når det gjelder borgernes familierettslige og personrettslige status. De hensyn som ligger til grunn for forbudet mot prejudisiell prøving er langt på vei de samme når det gjelder utvidet rettskraft. I bl. §§ 8 og 27 har man både forbud mot prejudisiell prøving av farskap og bestemmelse om utvidet rettskraft av dom i farskapssak. For adopsjon har man bare forbud mot prejudisiell prøving, men det er ingen grunn til å behandle en dom om en adopsjonsbevillings gyldighet annerledes enn andre statusavgjørelser hva angår utvidet rettskraft.»

Både Hov og Hognestad/Steenberg mener dermed at en avgjørelse om adopsjon vil ha utvidet rettskraft på lik linje med andre avgjørelser som angår familierettslig og personrettslig status.

Selv om en avgjørelse i en adopsjonssak har utvidet rettskraft, innebærer ikke dette at alle tidligere avgjørelser som er foretatt i tiltro til den tidligere (uriktige) oppfatningen av adopsjonssaken skal gjøres om igjen (se Backer (2008) s. 202–204 om den tilsvarende problemstillingen etter bl. § 27). Er et arveoppgjør gjort opp i tiltro til at avdøde hadde adoptivbarn og denne adopsjonen senere blir kjent ugyldig, må eventuell revisjon av arveoppgjøret skje etter reglene i skifteloven §§ 42 og 43. Tilsvarende spørsmål kan oppstå på andre felt (f.eks. ved odel), og må løses konkret for de enkelte rettsspørsmålene.

### 22.2.5 Fri rettshjelp

Det fremgår av rettshjelploven § 1 at fri rettshjelp skal sikre «nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et rettshjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning.»

For noen sakstyper gis det fri rettshjelp uten at det kreves en innledende behovsprøving hvor hjelpens personlige og velferdsmessige betydning er avgjørende, jf. rettshjelpsloven § 11 om fritt rettsråd og § 16 om fri sakførsel. Dette gjelder bl.a. saker om tvangsadopsjoner. Den et tvangstiltak retter seg mot i saker om overprøving av administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren etter tvisteloven kapittel 36, har rett på *fri sakførsel*

uten behovsprøving, jf. rettshjelploven § 16 nr. 2. Adopsjoner etter bvl. § 4-20 faller inn under denne bestemmelsen.

For adopsjoner som behandles etter adopsjonsloven, gjelder imidlertid reglene om behovsprøving i rettshjelploven § 11 tredje og fjerde ledd og § 16 tredje og fjerde ledd. I saker etter adopsjonsloven må altså behovet for fritt rettsråd og fri sakførsel vurderes fra sak til sak.

## 22.3 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget har vurdert å innføre en tilsvarende prøvingsrett for domstolene i adopsjonssaker etter adopsjonsloven som adopsjonssaker etter bvl. § 4-20 og dermed gi domstolene myndighet til å prøve «alle sider av saken» i adopsjonssaker i sin alminnelighet, jf. bvl. § 7-24 første ledd, jf. tvisteloven § 36-5. Adopsjonslovutvalget mener at det ikke er behov for utvidet prøvingsmyndighet i saker om overprøving av vedtak etter adopsjonssaker. I en del saker foreligger det også forhold som tilsier at retten bør utvise tilbakeholdenhet ved overprøving av adopsjonsmyndighetenes faglige vurderinger. Eksempelvis gjelder dette søknad om utenlandsadopsjon. Når søkerne søker om forhåndssamtykke, er det ikke kjent hvilket barn de eventuelt blir tildelt. Avgjørelsen av om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet skal gis, fordrer ikke bare en vurdering av søkerens situasjon, men også kjennskap til det enkelte land og de generelle utfordringene barn fra det landet kan ha. På dette området stiller adopsjonsmyndighetene med spesialkunnskap om lokale forhold i opprinnelseslandene, hvilke utfordringer en må ta høyde for og hvilken risiko som foreligger for at søkerne blir tildelt et barn med særlige utfordringer.

Adopsjonslovutvalget har også vurdert om parter i en adopsjonssak etter adopsjonsloven bør ha krav på fri sakførsel på linje med personer i sak om adopsjon etter bvl. § 4-20, men fremmer ikke forslag om dette. I tillegg til at sakene er av ulik karakter, vil partenes behov for juridisk hjelp i større grad variere fra sak til sak i adopsjonssaker enn i saker som reguleres av bvl. § 4-20. Etter utvalgets syn bør spørsmålet om fri rettshjelp derfor løses konkret etter reglene om behovsprøving i rettshjelpsloven.

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 någjel-

dende adopsjonslov, og slutter seg til disse (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 16). Videre er Adopsjonslovutvalget enig med Hognestad og Steenberg i at forbudet mot prejudisiell prøving også gjelder ved adopsjon fra utlandet, og formulerer bestemmelsen slik at den også omfatter internasjonale adopsjoner (Hognestad og Steenberg (2000) s. 201).

Adopsjonslovutvalget foreslår at adopsjonsloven uttrykkelig slår fast at avgjørelser om adopsjon har utvidet rettskraft. Det er i det offentlige interesse at borgernes familierettslige og personrettslige status er stabil. I tillegg viser utvalget til at annen lovgivning om borgernes familierettslige og personrettslige status lovfester utvidet rettskraft. Utvalget foreslår en bestemmelse i adopsjonsloven om utvidet rettskraft for dom på gyldigheten av et adopsjonsvedtak.

I forlengelsen av forslaget om utvidet rettskraft på dom for gyldigheten av et adopsjonsvedtak, foreslår Adopsjonslovutvalget at også adopsjonsvedtak fattet av adopsjonsmyndighetene bør ha utvidet rettskraft. Utvalget har bl.a. sett til barneloven § 8 som fastsetter at en avgjørelse om farskap eller medmorskap ikke kan prøves i andre saker. Både når foreldreskapet følger direkte av barneloven og er fastsatt ved forvaltningsvedtak skal domstoler og andre forvaltningsmyndigheter legge til grunn det foreldreskapet som følger av barneloven. Adopsjon har inngripende rettsvirkninger, og det vil være uheldig om domstoler eller forvaltningsorgan skulle legge til grunn at en adopsjon er ugyldig til tross for vedtaket som er gjort av adopsjonsmyndighetene. Utvalget foreslår derfor en bestemmelse i tråd med den regelen som følger av barneloven.

Bestemmelsene om prejudisiell prøving og utvidet rettskraft hører etter Adopsjonslovutval-

gets mening hjemme i lovutkastets kapittel om virkninger av adopsjon, og utvalget foreslår dermed at bestemmelsene samles en egen paragraf i kapittel 5 i lovutkastet.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om det bør innføres en regel om tvunget prosessfellesskap i adopsjonssaker. Tvunget prosessfellesskap er ingen nødvendig konsekvens av utvidet rettskraft, men mange lover som har bestemmelser om utvidet rettskraft har også regler om tvunget prosessfellesskap (se f.eks. ekteskapsloven § 30). Tvunget prosessfellesskap innebærer at ulike aktører blir tvunget inn i en rettslig prosess, selv om de ønsker å stå utenfor. Dette er særlig aktuelt der hvor en dom vil kunne ha så store virkninger for dem at de bør trekkes inn, både for sakens opplysning og for at de skal kunne gjøre sine interesser gjeldende (de kan evt. velge ikke å opp-tre aktivt, men bare slutte seg til de øvrige partenes anførsler). En mer pragmatisk innvending mot tvunget prosessfellesskap er 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.

## Kapittel 23

# Lovfesting av bevis- og prognosekravet

### 23.1 Innledning

---

For at myndighetene skal kunne innvilge en søknad om adopsjon, krever adopsjonsloven at det «kan antas» at adopsjonen vil bli til barnets beste, jf. adl. § 2. Hove-utvalget foreslo å endre ordlyden til at det «klart må antas» at adopsjonen vil bli til barnets beste (NOU 2009: 21 s. 236). Hensikten var å lovfeste et skjerpet beviskrav. Departementet fulgte opp forslaget i sitt høringsnotat datert 26. oktober 2012, men endret standpunkt i selve lovproposisjonen (Prop. 171 L (2012–2013) s. 10):

«I høringsnotatet foreslo departementet å tydeliggjøre kravet til bevisbyrde slik at adopsjonsbevilling bare må gis når det er klar sannsynlighetsovervekt for at adopsjonen vil bli til barnets beste. På bakgrunn av høringen har departementet kommet til at forslaget reiser flere problemstillinger og bør ses i en bred sammenheng. Vi mener derfor at spørsmålet om bevisbyrde i adopsjonsloven bør vurderes nærmere av lovutvalget som skal foreta den fullstendige revisjonen av adopsjonsloven.»

Det ligger dermed til Adopsjonslovutvalget å utrede og vurdere om adopsjonsloven bør inneholde et eget beviskrav og hvordan det eventuelt skal utformes. Adopsjonslovutvalget kommer først med noen generelle refleksjoner om bevis- og prognosekrav, før gjeldende rett, internasjonale forpliktelser og nordisk rett blir gjennomgått. Deretter går Adopsjonslovutvalget nærmere inn på de foregående forslagene og høringsuttalelsene til disse, før utvalget redegjør for sitt syn på saken.

### 23.2 Krav til bevis eller fremtidsprognose – Forholdet til andre beslektete spørsmål

---

Det er sjelden domstolene eller forvaltningen får klarlagt med sikkerhet hvordan faktum forholder

seg før det fattes avgjørelse i en sak. Spørsmålet blir da hvilken grad av sannsynlighet som kreves for at et bestemt faktum skal kunne legges til grunn. Med «beviskrav» menes hvilket krav til sannsynlighetsgrad som stilles for at et bestemt faktum skal legges til grunn ved rettslige avgjørelser. Rettssaker handler ofte om hva som har hendt, og bevisvurderingen handler om å klarlegge et fortidig faktum. Ved adopsjon skal myndighetene ta stilling til om søkerne skal få adoptere barnet. Denne vurderingen vil dels bygge på kunnskap fra nåtid og fortid, men den innebærer også en fremtidsvurdering. Uttrykket «beviskrav» er innarbeidet og kan brukes også for fremtidsvurderinger, og et ordskifte vil kunne virke forvirrende. Adopsjonslovutvalget vil imidlertid fremheve den særegne utfordringen som ligger i at en avgjørelse om adopsjon er en fremtidsvurdering og vil derfor bruke kombinasjonen «bevis- og prognosevurdering». Hvor stort innslaget av fremtidsvurderinger vil være, beror dels på den aktuelle adopsjonstypen. I saker om stebarnadopsjon vil det allerede bestå et sosialt bånd som er fortidig og som i stor grad kan «bevises» i tradisjonell forstand, selv om myndighetene også må vurdere hvorvidt en adopsjon vil virke for barnet i fremtiden. I saker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon vil fremtidsprognosen stå sentralt, men også her vil det være fortidige forhold som kan «bevises», f.eks. hvilkenandel søkerne har.

Søknader om å adoptere og søknad om å forhåndssamtykke til adopsjon avgjøres av myndighetene, og de færreste sakene ender opp for domstolene. Adopsjonslovutvalget vil derfor i første rekke diskutere kravet om bevis- eller fremtidsprognose slik spørsmålene oppstår for forvaltningsmyndighetene, men disse diskusjonene er også relevante for bevis- eller prognosespørsmålene som kan oppstå ved eventuell domstolsprøving.

Kravene til bevis- og fremtidsprognose må ses i sammenheng med saksbehandlingsreglene. Adopsjonsmyndighetene har etter fvl. § 17 et selv-

stendig ansvar for sakens opplysning, og utredningsplikten vil være omfattende på grunn av tiltakets inngripende og irreversible karakter. Skulle vedtak om å adoptere eller forhåndssamtykke komme for domstolene, vil partene mangle fri rådighet slik at domstolene har et større ansvar for sakens opplysning enn i andre sivile tvister. Disse reglene danner et viktig bakteppe for bevis- og prognosevurderingene fordi det offentlige har et selvstendig ansvar for at beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig.

Temaet i kapitlet her er kravet til bevis- eller fremtidsprognose, altså hvilke krav som gjelder til sannsynligheten for et faktum eller en fremtidsvurdering. I tillegg oppstår spørsmål om selve avveiningsnormen. Hvis en tar utgangspunkt i et kvalifisert krav, kan en skille mellom:

- Klar overvekt av sannsynlighet for at adopsjon vil være til barnets beste (bevis- eller prognosevurderingen)
- Adopsjon vil klart være bedre for barnet enn ikke-adopsjon (den materielle avveiningen)

Dette er to forskjellige vurderinger, selv om de i praksis ofte vil gli over i hverandre. I fortsettelsen vil Adopsjonslovutvalget diskutere «bevis- og prognosevurderingen», men vil avslutningsvis komme tilbake til forholdet mellom disse to vurderingene.

Som hovedregel i sivile saker i norsk rett må avgjørelsesmyndigheten legge til grunn det faktum som den finner mest sannsynlig. Dette kalles overvektprinsippet (Skoghøy (2014) s. 874 flg.) og vil heretter bli referert til som «alminnelig sannsynlighetsovervekt». «Alminnelig sannsynlighetsovervekt» danner et utgangspunkt, men kan fravikes ved kvalifiserte beviskrav. Noen ganger følger det uttrykkelig av lovbestemmelser eller av fortolkning av loven at det kreves kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Også uten uttrykkelig lovregulering vil beviskravet kunne variere ut fra saksfeltet og sakens karakter (Graver (2004) s. 479).

Det er vanlig i bevisteori å formulere ulike grader av sannsynlighet med stikkord, gjerne kombinert med et adjektiv eller adverb (Strandberg (2012) s. 337). I sin artikkel «Bevisbyrde og beviskrav i forvaltningsretten» legger Graver opp til tre grader av sannsynlighet: alminnelig sannsynlighetsovervekt (sannsynlig), overveiende sannsynlig (godtgjort eller åpenbart) og sikkert (ingen rimelig tvil), jf. Graver (2004) s. 467. Skoghøy oppstiller på sin side seks sannsynlighetsgrader: mulig, sannsynlig, godtgjort, klar overvekt åpenbart og sikkert (Skoghøy (2014) s. 876). Hvor mange beviskrav en kan operere med er slik sett

«et spørsmål om hvor mange stikkord det er rimelig å skille fra hverandre», jf. Strandberg (2012) s. 337.

Hvilket beviskrav som gjelder på et rettsområde eller i en bestemmelse avhenger av flere faktorer. Dersom regelen potensielt kan føre til avgjørelser med alvorlige konsekvenser, kan dette tilsi et høyere beviskrav. Barnevernloven § 4-8 annet ledd er et eksempel på det (vedtak om omsorgsovertakelse for barn som bor utenfor hjemmet). Her er «overveiende sannsynlig» brukt som formulering for å markere et kvalifisert krav til fremtidsprognosen. Det er også et samspill mellom bevis- og prognosekrav og de innholdsmessige vilkårene. Dersom det foreligger omfattende vilkår ellers, kan dette tilsi at det er tilstrekkelig med «alminnelig sannsynlighetsovervekt». At best mulig beslutning tas, sikres da gjerne gjennom de innholdsmessige vilkårene.

Ofte vil ikke lovteksten eller etablert praksis gi klare føringer på hvilket beviskrav som gjelder. I slike situasjoner vil kravet måtte fastsettes på grunnlag av de kryssende hensynene. Beviskravet skal ivareta de hensynene som de innholdsmessige (materielle) reglene bygger på. Strafferetten er et klassisk eksempel på et strengt beviskrav som er satt av hensyn til tiltaltes rettssikkerhet og en målsetting om i størst mulig grad å unngå uriktige domfellelser. Ofte vil kryssende hensyn komme inn. Et typeeksempel er barnevernsretten, hvor reglene både skal sikre barn trygge oppvekstvilkår og unngå urettmessige inngrep i familielivet.

## 23.3 Gjeldende rett

### 23.3.1 Adopsjonsloven

Etter adl. § 2 skal myndighetene bare gi adopsjonsbevilling dersom det «kan antas» at adopsjonen vil bli til barnets beste (vilkåret 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 (Ot.prp. 40 (1984–85) s. 24). Ordlyden i adl. § 2 er i første rekke rettet mot selve avveiningsnormen. 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 alternativ (se Hognestad og Steenberg (2000) s. 140).

Vender en blikket mot bevis- og prognosekravet inneholder hverken forarbeidene eller retningslinjene fra departementet uttalelser som tyder på at beviskravet i adopsjonsloven er skjerpet i forhold til det alminnelige kravet om sannsynlighetsovervekt.

### 23.3.2 Juridisk teori

I juridisk teori har beviskrav knyttet til adopsjonsloven i første rekke vært diskutert av Hognestad og Steenberg. De viser i sin diskusjon til Lindboe (1998). Han konkluderte med at beviskravet ved adopsjoner etter barnevernloven er skjerpet til «overveiende sannsynlighet» (standpunktet er senere noe reformulert, se nedenfor). Etter Hognestad og Steenbergs vurdering må bevisbedømmelsen og beviskravvurderingen som ligger til grunn for avgjørelser etter bvl. § 4-20 «langt på vei være retningsgivende for gagnsvurderingen etter adl. § 2», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 139.

Som begrunnelse for at beviskravene bør samsvare med hverandre, viser Hognestad og Steenberg bl.a. til at adopsjonsmyndighetene også vurderer saker der fylkesnemnda har gitt samtykke etter bvl. § 4-20 andre og tredje ledd (Hognestad og Steenberg (2000) s. 139–140). Adopsjonsloven § 1 annet 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 annet og tredje ledd». Etter lovendringer gjør ikke adopsjonsmyndighetene lenger en selvstendig vurdering i slike saker, se nærmere kapittel 19.2.3.

Et annet moment som i følge Hognestad og Steenberg taler for et høyere beviskrav, er at stebarnadopsjoner der opprinnelig forelder uten foreldreansvar motsetter seg adopsjon, har parallelle trekk med adopsjoner etter bvl. § 4-20 og at det i slike saker må 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 skriver Hognestad og Steenberg at det må fremstå som *overveiende sannsynlig* at adopsjonen vil være til barnets beste før det utstedes forhåndssamtykke (Hognestad og Steenberg (2000) s. 140). Som kursiveringene viser benytter Hognestad og Steenberg ulike betegnelser, og de diskuterer både selve avveiningsnormen knyttet til barnets beste og bevis- og prognosekravet. Adopsjonslovutvalget forstår det likevel som at forfatterne argumen-

terer for et skjerpet bevis- og prognosekrav i alle typer adopsjonssaker.

### 23.3.3 Tingrettspraksis

Det foreligger lite rettspraksis som kan kaste lys over adopsjonslovens bevis- og prognosekrav. De sakene som finnes er fra førsteinstans. For eksempel er beviskravet kommentert i Oslo tingretts dommer 31. oktober 2007 (Saksnr. 07–073215TVI-OTIR/07), 21. november 2008 (Saksnr. 08–077596TVI-OTIR/03) og 11. april 2014 (Saksnr. 13–189490TVI-OTIR/06). Alle de tre sakene omhandlet gyldigheten av avslag på søknad om forhåndssamtykke til adopsjon, og i alle sakene ble beviskravet satt til å være *overveiende sannsynlighet*. I dommen fra 28. november 2008 viste tingretten til Hognestad og Steenberg som grunnlag for beviskravet (s. 14):

«Det følger av Marianne Hognestad og Knut R. Steenberg [...] at ‘formuleringen ‘kan antas’ i adl. § 2 innebærer at adopsjonsmyndigheten må foreta et skjønn, det vil si en sammensatt og helhetlig vurdering av mange ulike fakta og forhold for å kunne avgjøre om adopsjon vil bli til gagn for barnet’. Det er videre vist til at ‘overveiende sannsynlig’ er mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt, men mindre enn åpenbart og mindre enn bevisbyrden i straffesaker, jf. side 139. Ved adopsjon er barnets beste det eneste hensynet som skal tillegges vekt idet adopsjon er et definitivt og irreversibelt vedtak som medfører at barnet mister sine rettslige bånd til sin biologiske familie og etablerer et livsvarig bånd rettslig og på annen måte til sin adoptivfamilie. For utenlandsadopsjon styrkes behovet for dette ytterligere idet disse barna kan være i en særlig utsatt stilling, de skal ikke bare omplasseres til en ny familie, men også til en ny kultur, et nytt språk etc. Dette underbygger kravet om at det må være overveiende sannsynlig at adopsjonen blir til det beste for barnet.»

Tingretten opererte altså med et bevis- og prognosekrav høyere enn alminnelig sannsynlighetsovervekt, men lavere enn det kvalifiserte beviskravet i straffesaker.

### 23.3.4 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 bevis- eller prognosekravet (med 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 bvl. § 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». Sosiallovutvalget hadde opprinnelig foreslått at beviskravet i § 4-12 første ledd bokstav d) skulle være *åpenbart*, men departementet modererte det til «overveiende sannsynlig» som følge av påpekninger i høringsrunden om at forslaget var for strengt (Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 44). Loven bruker også samme beviskrav ved omsorgsovertakelse av barn som bor utenfor hjemmet, jf. bvl. § 4-8 annet 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» (med unntak for 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 den uttrykkelige drøftelsen om § 4-8 i NOU 1985 18 s. 159 og 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 (sml. Rt. 1999 s. 1473, på s. 1484 om terminologi).

Særlig relevant for diskusjonen her er bevis- og prognosekravet for adopsjon av barn etter bvl. § 4-20. Når det gjelder foreldrenes omsorgsevne er kravet i lovteksten «sannsynlig», jf. bvl. § 4-20 tredje ledd bokstav a). Spørsmålet kommer sjelden opp i praksis fordi barna 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

(s. 538–539 i dommen). Høyesterett viste også til denne uttalelsen i Rt. 2001 s. 14. Begge avgjørelsene er avsagt under dissens, hvor flertallet konkluderte med at adopsjonssamtykke ikke kunne gis på grunn av usikkerhet om adopsjon var det beste for barna (Rt. 1997 s. 534, på s. 540 og Rt. 2001 s. 14, på s. 24). Det sentrale i disse dommene synes likevel ikke å være selve bevis- eller prognosekravet, men den materielle avveiningen hvor en er i tvil om tiltaket vil være til barnets beste

Det strenge kravet som disse to dommene gir uttrykk for, bygger på tidligere høyesterettspraksis, jf. Rt. 1991 s. 557, Rt. 1982 s. 1687 og Rt. 1987 s. 52. Den høye terskelen for adopsjon etter bvl. § 4-20 tredje ledd bokstav b) blir i dommene begrunnet med tiltakets inngripende karakter.

I den siste dommen om adopsjonssamtykke tok ikke Høyesterett opp spørsmålet, jf. Rt. 2007 s. 561. Etter Bendiksens vurdering bør ikke dette forstås som at retten mente å ta avstand fra «et godt begrunnet og i rettspraksis veletablert beviskrav», jf. Bendiksen (2008) s. 315. Også Lindboe (2012) mener at beviskravet i bvl. § 4-20 tredje ledd bokstav b) er skjerpet ut over vanlig sannsynlighetsovervekt (Lindboe (2012) s. 59). Han har tidligere lagt til grunn at beviskravet er «overveiende sannsynlig», men dette har han senere reformulert noe (se Lindboe 2003) s. 56–57). Bendiksen er av den oppfatning at «overveiende sannsynlig» og «med relativt stor sikkerhet» må forstås som det samme, og at «[u]avhengig av begrepsbruken kreves det altså høy grad av sannsynlighet for at adopsjon vil være den beste løsningen for barnet», jf. Bendiksen (2008) s. 316.

### 23.4 Internasjonale forpliktelser

Haagkonvensjonen 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, bl.a. 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 bevis- eller prognosekrav.

Kravet er ikke kommentert ytterligere i konvensjonens to veiledere til god praksis. Den mest nærliggende tolkingen er at bestemmelsen regulerer den materielle vurderingen, men den gir

også støtte til at nasjonale myndigheter må være overbevist i vurderingen av de bevis- og prognosekrav som de legger til grunn.

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 altså «satisfied» oversatt til «overbevist».

### 23.5 Andre nordiske lands rett

De øvrige nordiske lands lovgivninger sier ikke uttrykkelig hvilket beviskrav som gjelder ved avgjørelse av adopsjonssøknad. Sett bort fra at dansk og islandsk adopsjonslovgivning fastsetter at det må foretas en undersøkelse for å avgjøre hva som er det beste for barnet, er de nordiske lands rett i stor grad sammenfallende på dette punkt.

Selv om nordisk rett tier om hvor sterke bevisene eller prognosen må være for at adopsjonssøknad skal innvilges, gjelder det skjerpede beviskravet i de internasjonale konvensjonene også her. Det fremgår av forarbeidene til den finske loven at en antar at artikkel 4 i Europarådskonvensjonen samsvarer med både den tidligere og den nye finske adopsjonsloven. Det vises i denne sammenheng til den finske adopsjonsloven § 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 uppfostran» og den finske adopsjonsloven § 2 som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som gjelder adopsjon (RP 47/2011 rd. s. 36).

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). Utredningen foreslår at den svenske Föräldrabalken får en ny bestemmelse i § 2 som slår fast at barnets beste «ska vara avgörande för alla beslut om adoption av barn».

Det kan synes som at oppfatningen i både svensk og finsk rett er at ved å slå fast i loven at barnets beste er det eneste avgjørende hensyn ved beslutninger som angår adopsjon, sikres internasjonale konvensjoners krav om at myndig-

hetene må være «satisfied» om at adopsjon er til barnets beste.

### 23.6 Forutgående forslag

Hove-utvalget la frem forslag om å endre ordlyden i adl. § 2 til at det «klart må antas» at adopsjonen vil bli til barnets beste (NOU 2009: 21 s. 236). Utvalget begrunnet forslaget med at adopsjon er et svært inngripende vedtak for barnet det gjelder. Utvalget pekte på at ulike adopsjonssituasjoner kan tilsi at det bør variere hvor stor sikkerhet som kan kreves. Beviskravet kan både avhenge av selve adopsjonstypen, men også av at det kan være vanskelig å håndheve et høyere beviskrav ved visse adopsjonstyper, da særlig ved internasjonale adopsjoner. Utvalget mente likevel at det bør gjelde et generelt beviskrav for alle adopsjoner, og at det bør kreves «klar sannsynlighetsovervekt for at adopsjonen vil bli til barnets beste» for at beviskravet er oppfylt (utvalgets forslag til beviskrav gjaldt ikke såkalt «tvangsadopsjon» etter bvl. § 4-20).

I høringsrunden til NOU 2009: 21 uttalte seks høringsinstanser seg spesielt om forslaget om en skjerping/tydeliggjøring av beviskravet. Alle var positive.

Departementet fulgte opp Hove-utvalgets forslag i høringsnotatet om forslag til endringer i adopsjonsloven (høringsnotat datert 26. oktober 2012 s. 24–25). Som begrunnelse for endringen viste departementet til Europarådskonvensjonen artikkel 4. Videre bemerket departementet at «det også i dag praktiseres et kvalifisert krav til sannsynlighet, nærmere bestemt at det må anses som overveiende sannsynlig at en adopsjon vil bli til barnets beste», jf. høringsnotatet s. 25. Basert på dommerforeningens høringsuttalelse ble forslaget til formuleringen endret fra «klart kan antas» til at det må foreligge «klar sannsynlighetsovervekt». Endringen ble begrunnet med at «klar sannsynlighetsovervekt» er innarbeidet som en rettslig standard.

I høringsrunden til departementets forslag gikk tre høringsinstanser nærmere inn på forslaget. De resterende tok ikke opp tematikken, eller kommenterte helt kort at de støttet forslaget.

Den norske Advokatforening støttet departementets forslag, og mente at «klar sannsynlighetsovervekt» er et innarbeidet og dermed bedre rettslig uttrykk enn det som først var foreslått, jf. høringsuttalelsen til Advokatforeningen datert 7. januar 2013 s. 2.

Bufdir var positiv til at beviskravet «tydeliggjøres», men mente at begrepet «klar sannsynlighetsovervekt» ikke ville være klargjørende for «folk flest». Bufdir foreslo å innføre Europarådskonvensjonens krav, altså at adopsjonsmyndighetene må være «overbevist om at adopsjon vil være til barnets beste». Bufdir mente at «overbevist» var bedre egnet til å tydeliggjøre «at det er betydelig sannsynlighetsovervekt som kreves før en adopsjonssøknad kan innvilges. Uttrykket synes etter vår oppfatning også mer i tråd med gjeldende rett», jf. høringsuttalelsen til Bufdir datert 7. januar 2013 s. 6.

Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør (RBUP) var eneste høringsinstans som uttalte seg imot forslaget. Sammen med endringsforslaget om å innføre «barnets beste» istedenfor «til gagn for barnet», mente RBUP at formuleringen kunne bidra til å heve terskelen for adopsjon, selv om en slik heving ville være utilsiktet (høringsuttalelsen til RBUP datert 7. januar 2012, s. 1–2).

Som nevnt foran, fulgte ikke departementet opp forslaget fra høringsnotatet om omformulering av beviskrav i adopsjonsloven i proposisjonen (Prop. 171 L (2012–2013) s. 10).

## 23.7 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

### 23.7.1 Generelle synspunkt til bevis- og prognosekravet

Ellers i lovgivningen er bevis- og prognosekrav ofte uregulert og bygger på praksisbaserte regler, selv om enkeltområder kan inneholde lovfestede normer. Barnevernloven er ett slikt eksempel, men reguleringer i barnevernloven er likevel knyttet til enkeltbestemmelser. Høringsrunden etter Hove-utvalget og departementets høringsnotat har vist at fagfeltet i stor grad har en felles oppfatning, men Adopsjonslovutvalget mener at en lovfesting er ønskelig med sikte på klargjøring. Dessuten diskuteres den materielle vurderingen av barnets beste og bevis- og prognosekrav under ett. Behovet for et særskilt bevis- og prognosekrav er mindre så lenge det er et kvalifisert krav om at adopsjon «klart» er til barnets beste, men lovutvalget har falt ned på at utkastet også bør inneholde et særskilt bevis- og prognosekrav.

Spørsmålet er hvilket bevis- og prognosekrav lovgivningen bør operere med. Kravet må ses i sammenheng med formålet om å sikre barn trygge oppvekstvilkår, jf. utkastet til § 1. Hensynet til søkerne er altså underordnet når bevis- og

prognosekravet på adopsjonsfeltet skal reguleres. Samtidig gir ikke hensynet til barnets beste alltid veiledning for bevis- og prognosekravet. Et særpreg ved adopsjon er de omfattende rettsvirkninger. 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. Et vedtak om ikke å adoptere vil dessuten ofte ha en midlertidig funksjon, ved at saken kan tas opp på ny. Siden konsekvensen av adopsjon er så omfattende, bør bevis- og prognosekravet etter Adopsjonslovutvalgets syn være høyere enn sannsynlighetsovervekt.

En mulig innvending mot et skjerpet bevis- og prognosekrav kan være at lovgivningen allerede bygger på at adopsjon skal være til barnets beste og at et ytterligere bevis- og prognosekrav dermed fører til at terskelen for adopsjon blir for høy. En tilsvarende innvending er at summen av ulike materielle vilkår, som alle bygger på ulike kvalifiserte kriterier, fører til en for høy terskel. Etter Adopsjonslovutvalgets oppfatning må en være bevisst samspillet mellom de ulike vilkårene. Innvilgelse av adopsjon beror på en svært sammensatt vurdering, hvor bevis- og prognosekravet bare er ett av flere element.

En tenkbar mulighet vil være å ha ulike bevis- og prognosekrav knyttet til de forskjellige vilkårene, f.eks. et krav om simpel sannsynlighetsovervekt for at adoptivforeldrene er egnet og et krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt knyttet til hvordan fremtidssituasjonen for barnet vil være. En kan også tenke seg ulike krav for de forskjellige adopsjonstypene, f.eks. ved å stille høyere krav til bevis- og prognose ved stebarnsadopsjoner siden barnet her uansett vil ha tilknytning til en av de opprinnelige foreldrene. Selv om ulike bevis- og prognosekrav kan ha gode grunner for seg, vil en slik lovgivning være vanskelig å praktisere. Det kan også være vanskelig å formidle den rasjonelle begrunnelsen bak de ulike kravene. Adopsjonslovutvalget har derfor blitt stående ved å operere med samme bevis- og prognosekrav for ulike adopsjonstyper.

Den grunnleggende problemstillingen ved adopsjon vil gjennomgående være hvordan søkerne vil fungere som omsorgspersoner fremover. 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 fremtidsrettete. 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.

### 23.7.2 Formuleringen av bevis- og prognosekravet

Som gjennomgangen i dette kapittelet viser, har beviskravet i adopsjonsloven blitt formulert både som «klart kan antas», «overveiende sannsynlig», «klar sannsynlighetsovervekt» og «overbevist». Mangfoldet i forslagene illustrerer behovet for en avklaring av hvilket bevis- og prognosekrav som faktisk gjelder, og i hvilken grad det dreier seg om et kvalifisert krav. En tydelig formulering i lovteksten vil både virke avklarende og fremme likebehandling. I tillegg vil en lovfesting gi et mer pedagogisk regelverk som i større grad gjør det mulig for potensielle søkere å forutberegne sin rettsposisjon.

Adopsjonslovutvalget mener også at en lovfesting vil være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser, se Haagkonvensjonen artikkel 16 nr. 1 og Europarådskonvensjonen artikkel 4 nr. 1.

Adopsjonslovutvalget mener at 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. I høringsrunden til NOU 2009: 21 foreslo Dommerforeningen «klar sannsynlighetsovervekt», nettopp fordi denne betegnelsen er innarbeidet (høringsuttalelsen til Dommerforeningens fagutvalg datert 27. mai 2010 s. 1). Ordet «sannsynlighetsovervekt» kan virke som noe tungvint. Ordet «klart» får frem at beslutningstaker skal være sikker. Adopsjonslovutvalget har likevel vært i tvil om uttrykket i tilstrekkelig grad gir tilkjenne at sannsynligheten skal være kvalifisert. Utvalget er blitt stående med at ordet «klart» er tilstrekkelig presist, selv om «sterkt sannsynlig» kunne vært et alternativ. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor å bruke «klart sannsynlig» i lovutkastet og koble dette bevis- og prognosekravet til den innholdsmessige avveiningen av barnets beste. Selv om en slik kobling står i fare for å skape forvirring fordi det kobler sammen den innholdsmessige avvei-

ningen og bevis- og prognosekravet, er det i praksis en glidende overgang mellom disse vurderingene.

Barnevernloven bruker «overveiende sannsynlighet», og Adopsjonslovutvalget har vurdert å bruke samme formulering for at lovgivningen skal bli mer ensartet. Adopsjonslovutvalget foreslår likevel «klart sannsynlig» fordi «overveiende sannsynlig» kan forveksles med sannsynlighetsovervekt, som gjerne brukes som en betegnelse på «alminnelig sannsynlighetsovervekt». Videre mener Adopsjonslovutvalget at «klart sannsynlig» bedre beskriver det gjeldende bevis- og prognosekravet.

Adopsjonslovutvalget understreker at forslaget til bevis- og prognosekrav i adopsjonsloven blir formulert generelt. Det er ment å gjelde for alle adopsjonstyper, også søknad om forhåndssamtykke.

Adopsjon av voksne personer reiser særlige problemstillinger siden de involverte er myndige, men også for denne gruppen er adopsjon et inngrep og irreversibelt vedtak. Det vil dessuten i praksis være vanskelig med differensierte bevis- og prognosekrav. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor at «klart sannsynlig» skal være bevis- og prognosekrav også ved adopsjon av voksne

### 23.7.3 Nærmere om kravet til «klart sannsynlig»

Et vilkår om «klart sannsynlig» stiller opp et skjerpet krav sammenlignet med «alminnelig sannsynlighetsovervekt», men kravet er ikke like strengt som for å konstatere straffeskyld. «Klart sannsynlig» eller «klar sannsynlighetsovervekt» er et beviskrav som bl.a. benyttes ved krav om forsikringsutbetaling etter skade som kan ha oppstått som følge av en straffbar handling. Det kreves også «klar sannsynlighetsovervekt» for at skaden har oppstått som følge av en straffbar handling, dersom staten skal yte voldsoffererstatning, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 siste ledd, jf. § 1. I sin omtale av beviskravet i voldsoffererstatningslovens forarbeider, uttalte Justisdepartementet at det «nepe» er noen realitetsforskjell mellom begrepene «sterk overvekt av sannsynlighet» og «klar sannsynlighetsovervekt», jf. Ot.prp. nr. 4 (2000–2001) s. 24.



*Del IX*  
*Støtte og tiltak før og etter adopsjon*



## Kapittel 24

# Forberedelse av og etterfølgende støtte til adoptivfamilier

### 24.1 Innledning

---

I Norge tilbyr ingen offentlige organer spesifikke støttetjenester til adoptivfamilier. Tanken er at støtte og tiltak til adoptivfamilier primært skal dekkes av det ordinære hjelpetilbudet. Adopsjonsøkere i Norge som skal adoptere fra utlandet får tilbud om å delta på adopsjonsforberedende kurs, men kurset er ikke obligatorisk og har begrenset med plasser. Tilsvarende ordning finnes ikke for adopsjon av norske barn, f.eks. adopsjon av spedbarn, fosterbarn eller barn som har mistet sine foreldre. Til sammenligning må personer som ønsker å bli godkjente fosterforeldre, gjennomgå en opplæring som blant annet innebærer å bestå et forberedende kurs.

På den ene siden er det, som Hove-utvalget også pekte på i forbindelse med internasjonal adopsjon, et paradoks at adopsjonssøkere må vurderes grundig og godkjennes i forkant av en adopsjon, men at de nærmest blir overlatt til seg selv etter at barnet er kommet til familien. Den grundige prosessen forut adopsjonen tilsier nettopp at familien står overfor en ekstraordinær utfordring som gjerne skiller seg fra å få egenfødte barn. På den andre siden kan man si at hensikten med den grundige godkjeningsprosessen nettopp er å sikre at familien er godt rustet til å håndtere eventuelle spesielle utfordringer som kan oppstå i etterkant av en adopsjon, eller som departementet formulerer det i forbindelse med internasjonal adopsjon (rundskriv Q-0972 s. 3):

«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, forvise 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.»

Dette kapittelet ser nærmere på hvilke støtteordninger som finnes for adopsjonssøkere og adoptiv-

familier. Adopsjonslovutvalget legger frem forslag til endringer som er ment å forbedre den støtten adoptivfamilier får og slik gjøre det norske regelverket bedre i overensstemmelse med internasjonale forpliktelser.

### 24.2 Velferdsrettigheter

---

#### 24.2.1 Formålet med denne redegjørelsen

Adopsjonslovutvalget redegjør kort for adoptivforeldres velferdsrettigheter i forbindelse med adopsjonen. Hensikten er ikke å gi en fullstendig redegjørelse av adoptivforeldrenes rettigheter, men å gi en innføring som kan danne et bakteppe for den videre fremstillingen.

#### 24.2.2 Permisjonsrettigheter

Permisjonsrettigheter ved adopsjon er regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 12 (retten til lønn i permisjonstiden følger i stor grad av annet regel- og avtaleverk, se under i punkt 24.2.3). Adoptivforeldre har ikke rett på permisjon før de overtar omsorgen for barnet. Til sammenligning har arbeidstaker som er gravid rett til permisjon i inntil tolv uker under svangerskapet, jf. aml. § 12-2, og rett til fri fra arbeidet med lønn i forbindelse med svangerskapskontroll når slike undersøkelser ikke kan finne sted utenfor arbeidstiden, jf. aml. § 12-1. Adoptivforeldre går naturlig nok ikke til svangerskapskontroll. De har heller ikke behov for svangerskapspermisjon. Adoptivforeldre kan derimot ha behov for fri fra jobb i forbindelse med adopsjonsprosessen. Dette gjelder særlig søkere til internasjonal adopsjon, men også dels søkere til adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. De går gjennom en omfattende utredelse- og godkjeningsprosess hvor det nok kan være nødvendig å ta fri fra jobb i visse tilfeller, f.eks. i forbindelse med utredningen til regionkontoret i Bufetat med samtaler og hjemmebesøk, søkernes innhenting av legeattest og lignende. Dette er imidlertid behov som melder seg før

søkerne i det hele tatt er godkjent som adoptivforeldre. De adopsjonssøkere som gis forhåndssamtakke til internasjonal adopsjon og som blir tildelt et barn, kan ha behov for å ta fri fra jobb i forbindelse med hentereisen. En hentereise kan strekke seg fra et par uker til flere måneder, avhengig av hvilket land en adopterer fra. I noen opprinnelsesland kreves det at begge adoptivforeldrene er til stede i landet gjennom hele adopsjonsprosessen, mens andre kun krever at begge er til stede når selve adopsjonsavgjørelsen treffes (typisk ved en domstol).

Etter at adoptivforeldre overtar omsorgen for et barn, har de rett på to ukers omsorgspermisjon, jf. aml. § 12-3 nr. 2. Retten tilsvarende fars rett til omsorgspermisjon for å bistå moren ved fødsel etter bestemmelsens nr. 1. Forarbeidene begrunner regelen slik (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) s. 190):

«Departementet mener at mye taler for å likestille adopsjonsforeldre med biologiske foreldre. En rett til omsorgspermisjon ved adopsjon kan ikke begrunnes helt på samme måte. Moren har ikke gått igjennom svangerskap og fødsel, og hensynene bak loven blir derfor andre. Adoptivforeldre overtar imidlertid ofte omsorgen for barn som har fått en vanskelig start på livet. Det er et særlig behov for tid til å etablere et forhold mellom barn og foreldre, ikke minst fordi det kan være vanskelig å kommunisere med barnet i starten. På denne bakgrunn kan departementet ikke se noen avgjørende grunn til å ha forskjellige regler for adoptivforeldre og biologiske foreldre.»

Adoptivforeldre har rett på foreldrepermisjon i til sammen tolv måneder etter at omsorgen for barnet er overtatt, jf. aml. § 12-5 nr. 4, jf. § 12-5 nr. 1. Skjæringstidspunktet er den faktiske omsorgsovertakelsen, ikke når adopsjonen rettslig sett gjennomføres, uten at det her er nødvendig å gå inn på de ulike tolkingsspørsmålene som her kan oppstå i tilknytning til hentereisen.

Retten til permisjon gjelder ikke ved stebarnsadoptsjon eller dersom barnet er over 15 år, jf. aml. § 12-5 nr. 4 siste punktum. Adoptivforeldres rett til foreldrepermisjon tilsvarende biologisk foreldres rett til foreldrepermisjon etter aml. § 12-5, svangerskapspermisjon etter aml. § 12-2 og fødselspermisjon etter aml. § 12-4.

### 24.2.3 Økonomiske ytelser

#### 24.2.3.1 Foreldrepenger

Adoptivforeldrenes rett til økonomiske ytelser i forbindelse med adopsjon er regulert i folketrygdloven og hovedtariffavtalen. Utgangspunktet for økonomiske ytelser er folketrygdloven kapittel 14.

For å få rett på ytelser etter folketrygdloven kapittel 14 må en være medlem av folketrygden, jf. ftrl. § 14-2, jf. kapittel 2. Formålet med økonomiske ytelser i folketrygdloven kapittel 14 er å dekke tapt arbeidsinntekt, jf. ftrl. § 14-1. Ytelsene tilsvarende på mange måter rettighetene ved sykdom, og utmålingsreglene er de samme.

Adoptivforeldre som skal ta ut foreldrepenger, må ha opptjent rett til foreldrepenger ved å være yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de ti siste månedene, og den pensjonsgivende inntekten må tilsvare minst halvparten av grunnbeløpet, jf. ftrl. § 14-6. Både mor og far kan opptjene rett til foreldrepenger, men ved adopsjon må mor ha oppnådd slik rett på det tidspunktet foreldrene overtar omsorgen for barnet, jf. ftrl. § 14-6 tredje ledd siste punktum. Morens rettighetsstatus må være klarlagt ved stønadsperiodens begynnelse, og regelen bygger på et prinsipp om størst mulig likhet for ytelser ved fødsel og adopsjon (Ot.prp. nr. 51 (2007–2008) s. 4).

Adopsjon av barn som er fylt 15 år, gir ikke rett på foreldrepenger, jf. ftrl. § 14-5 første ledd. Det gjør heller ikke adopsjon av ektefellens barn med mindre adopsjonen finner sted mens stønadsperioden ved fødsel fortsatt løper. Dersom barnet stebarnsadoptereres på et så tidlig tidspunkt, får adoptivforelderen tilsvarende rettigheter som fedre i den resterende delen av stønadsperioden. Adoptivforelderen har derimot ikke plikt til å ta ut fedrekvote, jf. ftrl. § 14-5 tredje ledd (se også Ot.prp. nr. 5 (2006–2007) s. 2).

I henhold til ftrl. § 14-10 annet ledd kan adoptivforeldre tidligst ta ut foreldrepenger fra det tidspunkt de faktisk overtar omsorgen for barnet. Tidspunktet samsvarer med hvilket tidspunkt adoptivforeldre har rett på permisjon.

Folketrygdloven § 14-10 annet ledd innebærer at foreldrene kan velge om de vil starte perioden med en gang de overtar omsorgen eller om de av ulike årsaker ønsker å vente med å starte uttaket. Det følger av ordlyden at hvis foreldrene velger å vente med uttaket, er ikke dette en utsettelse etter ftrl. § 14-11. Det er først når uttaket av foreldrepenger er påbegynt at § 14-11 kommer til anvendelse. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at vilkårene om opptjeningstid må være

oppfylt på det tidspunktet foreldrene starter uttaket.

Det følger av ftrl. § 14-9 første og annet ledd at stønadsperioden ved adopsjon er tre uker kortere enn ved fødsel. Ved adopsjon er stønadsperioden 46 stønadsuker med full sats eller 56 uker med redusert sats, mot 49 og 59 uker ved fødsel. Dersom mor velger å ikke benytte seg av de tre permisjonsukene som kan gis før fødselen, har foreldrene rett på 46 uker med full sats og 56 uker med redusert sats, tilsvarende som ved adopsjon. Ved fødsel har i tillegg mor rett på svangerskapspenge dersom hun «etter bestemmelser i lov eller forskrift blir pålagt å slutte i sitt arbeid fordi hun er gravid, og det ikke er mulig å omplassere henne til annet høvelig arbeid i bedriften», jf. ftrl. § 14-4. Dette er ytelser til mor som er i svangerskapspermisjon etter aml. § 12-2. Adoptivforeldre har ikke tilsvarende rett.

For adoptivfamilier som adopterer fra utlandet kan det melde seg særlige spørsmål ved rett til foreldrepenger i forbindelse med hentereisen og/eller en eventuell prøvetid før adopsjon. Adoptivfamilier har ikke rett på foreldrepenger i forbindelse med hentereisen før de har overtatt omsorgen for barnet. De kan altså ha rett på foreldrepenger i de tilfeller hvor barna er i foreldrenes omsorg i en prøveperiode før adopsjonen gjennomføres. Dette gjelder uavhengig av hvilket land prøvetiden foregår i og lengden av den. Forutsetningen for å få foreldrepenger i prøvetiden er at adoptivforeldrene har overtatt omsorgen med sikte på adopsjon og det er grunnlag for å anta at adopsjonen vil gå i orden (rundskriv R14-00-2-J13 s. 45).

NAV understreker i rundskrivet at i de tilfellene der prøvetiden i utlandet er lang, er det spesielt viktig at foreldrene gis god informasjon og veiledning slik at de ikke mister rettigheter. For eksempel kan retten til foreldrepenger falle bort fordi vilkåret om arbeid i minst seks av de siste ti månedene ikke er oppfylt (rundskriv R14-00-2-J13 s. 45).

Adoptivforeldre som ikke har opparbeidet seg rett på foreldrepenger, har på tilsvarende vis som opprinnelige foreldre rett på engangsstønad, jf. ftrl. § 14-17. Dette gjelder ikke dersom barnet er fylt 15 år, eller ved stebarnadopsjon. Dersom det ytes foreldrepenger til mor eller far som adopterer alene, utbetales engangsstønaden i den utstrekning stønaden overstiger utbetalte foreldrepenger, jf. ftrl. § 14-17 femte ledd.

#### 24.2.3.2 Kontantstøtte

Kontantstøtte ytes for barn mellom 1 og 2 år som er bosatt i Norge og som ikke, eller bare delvis, gjør bruk av barnehageplass som det ytes offentlig tilskudd for, jf. kontantstøtteloven § 2. Uavhengig av aldersgrensen i kontantstøtteloven § 2, kan kontantstøtte for adopterte barn utbetales i 11 måneder, forutsatt at barnet er under opplæringsalder og heller ikke har startet grunnskoleopplæring, jf. kontantstøtteloven § 10 tredje ledd.

Det fremgår av kontantstøtteloven § 10 første og annet ledd at kontantstøtte for adopterte barn utbetales fra og med kalendermåneden etter at stønadsperioden for fulle foreldrepenger etter ftrl. § 14-9 annet ledd er utløpt. Dersom det er gitt engangsstønad etter ftrl. § 14-17, utbetales kontantstøtte fra samme tidspunkt som om det var gitt fulle foreldrepenger etter ftrl. § 14-9 annet ledd.

#### 24.2.3.3 Adopsjonsstøtte

Kostnadene ved en utenlandsadopsjon ligger i dag mellom kr 150 000 og kr 177 000.<sup>1</sup> I tillegg kommer eventuelle reiseutgifter og inntektstap i forbindelse med utredelse- og godkjenningssprosessen og hentereisen.

Adoptivforeldre som er gitt forhåndssamtykke til adopsjon fra norske myndigheter, og er bosatt i Norge, får subsidiert adopsjonen med en adopsjonsstøtte. I 2013 lå denne på kr 45 330, og fra 1. januar 2014 økte den til kr 46 920. Dette er en støtte som kun gis til foreldre som adopterer fra utlandet. Utover ordinære egenandeler (f.eks. for å få helseattest) skal det ikke knytte seg noen kostnader til å adoptere nasjonalt. Adopsjonsstøtten må ikke forveksles med engangsstønad ved fødsel og adopsjon. Adoptivforeldre har på lik linje med andre foreldre rett på engangsstønad dersom vilkårene i ftrl. § 14-17 er til stede.

Adopsjonsstøtten er ingen lovfestet rett, men fremkommer av departementets retningslinjer for tildeling av engangsstøtten ved adopsjon av barn fra utlandet (Rundskriv 25. januar 2001 – Retningslinjer for tildeling av engangsstøtten ved adopsjon av barn fra utlandet, Q-1013). Ordningen med adopsjonsstøtte er beskrevet slik i departementets forslag til statsbudsjett 2014 (Prop. 1 S (2013–2014) kapittel 852 s. 135):

«Engangsstønad ved adopsjon av barn fra utlandet blei innført i 1992 for å motverke ei

<sup>1</sup> Adopsjonsorganisasjonenes nettsider ([www.adopsjonsforum.no](http://www.adopsjonsforum.no), [www.inoradopt.no](http://www.inoradopt.no) og [www.verdensbarn.no](http://www.verdensbarn.no)).

ujamn sosial fordeling av adopsjonar knytt til foreldra sin økonomi pga. dei høge kostnadene ved adopsjon frå utlandet.

Stønaden blir ytt adoptivforeldre som på førehand har fått samtykke av norske adopsjonsstyresmakter til å adoptere barn frå utlandet. Adopsjonen må anten vere gjennomført i Noreg, eller han må vere gjennomført i utlandet og registrert i det sentrale adopsjonsregisteret i Bufdir».

Nivået på engangsstøtten fastsettes av Stortinget hvert år, og den øker normalt i takt med pris- og lønnsveksten. En eventuell økning henger altså ikke sammen med hverken folketrygdens grunnbeløp eller de gjennomsnittlige kostnadene per adopsjon. En illustrasjon kan være at medlemmene i Adopsjonsforum i mai 2013 ble forespeilet at en adopsjon vil koste rundt kr 150 000, mens i januar 2014 var det forventede kostnadsnivået økt til kr 177 000. Mens støtten for 20 år siden dekket rundt 70–75 % av adopsjonskostnaden, dekker den i dag rundt 30–33 %.<sup>2</sup>

Adopsjonsorganisasjonene har i lenger tid arbeidet for å knytte adopsjonsstøtten til folketrygdens grunnbeløp, og de har gjennomført en underskriftsaksjon.

## 24.3 Støtte og tiltak før adopsjon

### 24.3.1 Veiledning av søkere

Etter fvl. § 11 har de ulike instansene som behandler en adopsjonssøknad en generell veiledningsplikt. Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningsforskriften) kapittel 2 gir nærmere regler for hvor langt veiledningsplikten rekker og på hvilken måte veiledningen skal gis.

Rundskriv Q-1045 viser til at både regionene i Bufetat, adopsjonsorganisasjonene og kommunen skal gi generell informasjon og veiledning i forbindelse med adopsjon. Veiledningsplikten gjelder overfor partene i en adopsjonssak som er under behandling og overfor personer som har spørsmål av mer generell karakter. Under behandlingen av en konkret sak skal tjenestemannen av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning og gjeldende rett og vanlig praksis på området.

### 24.3.2 Adopsjonsforberedende kurs

#### 24.3.2.1 Bakgrunn

Adopsjonsforberedende kurs er det eneste konkrete veiledningstilbudet som gis til en hel gruppe adopsjonssøkere. Bufdir tilbyr kurset til søkere som ønsker å adoptere et ukjent barn fra utlandet.

Det var adopsjonsorganisasjonene som først utarbeidet og holdt adopsjonsforberedende kurs for sine medlemmer. Kursene ble utarbeidet av erfarne adoptivforeldre, og disse var også aktive ved gjennomføringen av kursene både som ledere og forelesere. Arbeidet tok tid og medførte store økonomiske kostnader både for organisasjonene og adopsjonssøkerne. Etterhvert som tallet på internasjonale adopsjoner økte, økte også behovet for adopsjonsforberedende kurs, og adopsjonsorganisasjonene tok initiativ til at staten skulle engasjere seg i organiseringen av kursene. I 2002 nedsatte Barne- og familiedepartementet en faggruppe som skulle se nærmere på behovet for kurs. På grunnlag av faggruppens utkast om målsetting, innhold og organisering av adopsjonsforberedende kurs, bestemte departementet at kursene skulle etableres som mer permanente tiltak.

I fortsettelsen hadde faggruppen, og senere Bufdir, et utstrakt samarbeid med instanser i Danmark for utvikling av innholdet i kurset, og der som en sammenligner kursmateriale og program i de to landene finner en flere likheter. I Danmark er imidlertid kursene obligatoriske og utgjør i dag fase to av tre faser i utredelses- og godkjenningprosessen av adopsjonssøkere. Søkerne må betale en egenandel for å delta. Norge er på sin side det eneste landet i Norden hvor adopsjonsforberedende kurs ikke er obligatorisk, og i Norge er deltakelse på adopsjonsforberedende kurs gratis. De første kursene i regi av Bufdir startet høsten 2006.

I 2005 ble et forslag om å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk sendt ut på høring, men dette ble ikke fulgt opp fra departementets side.

Hove-utvalget foreslo å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk for alle som søker om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet (NOU 2009: 21 s. 241–242). Forslaget resulterte i en endring av adopsjonsloven som nå slår fast at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om «deltakelse på adopsjonsforberedende kurs», jf. adl. § 16e fjerde ledd. Det er foreløpig ikke gitt forskrift om adopsjonsforberedende kurs, men intensjonen er å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk for søkere som vil adoptere fra utlandet, se Prop. 171 L (2012–2013) s. 44. Departementet kom med en del synspunkter i endrings-

<sup>2</sup> www.adopsjonsforum.no



lovens forarbeider som Adopsjonslovutvalget går ut fra gir føringer på hvordan ordningen med obligatoriske kurs blir. Departementet skilte f.eks. mellom internasjonal adopsjon av kjent og ukjent barn. En søker som adopterer utenom en adopsjonsorganisasjon vil ikke bli forpliktet til å delta på adopsjonsforberedende kurs, med mindre vedkommende skal adoptere et ukjent barn. Departementet begrunnet distinksjonen slik (Prop. 171 L (2012–2013) s. 43):

«Når adopsjonen gjelder et barn som søkerne kjenner, vil det ikke være så nødvendig å kreve gjennomført adopsjonsforberedende kurs. Søkerne vil i slike tilfeller ha en spesiell tilknytning til barnet og ofte også til landet barnet adopteres fra. Dersom søkere selv ønsker det, skal de likevel gis mulighet for deltakelse på kurs.»

Departementet signaliserte også at en ikke ønsker å innføre obligatoriske kurs for personer som søker om å adoptere et spedbarn som er friggitt til nasjonal adopsjon, jf. adl. § 16c. Departementet viste til at de adopsjonsforberedende kursene i dag først og fremst er rettet mot søkere som ønsker å adoptere barn fra utlandet. Kravet om adopsjonsforberedende kurs skal heller ikke gjelde adoptivforeldre som tidligere har fullført kurset (Prop. 171 L (2012 2013) s. 43).

Departementet tok opp flere andre momenter som de vil komme tilbake til ved utarbeidelse av forskriften med hjemmel i adl. § 16e fjerde ledd. Dette gjelder eventuelle regler om en overgangsordning, de nærmere rammene for ordningen, spørsmålet om når i søknadsprosessen adopsjons-søkerne skal ta kurset, og hvor vidt skal det kreves en egenandel av søkerne (Prop. 171 L (2012–2013) s. 44).

#### 24.3.2.2 *Opplegg og innhold*

Opplegget for adopsjonsforberedende kurs fremgår av Bufetats hjemmesider.<sup>3</sup> Adopsjonsforberedende kurs i regi av Bufdir er prosessorientert og går over to helger med ca. fire ukers mellomrom. På hvert kurs er det rundt 24 deltakere som følger hverandre over begge kurshelgene. Alle må delta på begge helgene fra kursets begynnelse til slutt, og det legges opp til at alle skal delta på middag lørdag kveld. Kurset er en fin måte å danne nettverk med andre adoptivforeldre på, og flere delta-

kere holder kontakten også etter at barnet er kommet til Norge.

Kurset holdes av to ledere, en kvinne og en mann. Minst en av dem må ha personlig adopsjonserfaring enten ved å ha adoptert et barn fra utlandet, eller ved selv å være adoptert. Den andre skal ha fagkompetanse innenfor det pedagogiske/psykologiske feltet og erfaring med prosessorientert arbeid. Kurslederne samles jevnlig både for veiledning, diskusjon og for å kvalitets-sikre kurset.

Hensikten med adopsjonsforberedende kurs er å forberede adoptivforeldre slik at de står bedre rustet til å ta imot et adoptivbarn. Kursets form veksler mellom innledninger fra kurslederne, gruppediskusjoner, paroppgaver og visning av film. Kurslederne skal lede gruppen gjennom et fastlagt opplegg med ulike temaer, men både innholdet og utbyttet avhenger av deltakerne selv (hvilke spørsmål de tar opp, deres innstilling til kurset, hva de engasjerer seg for, hvordan de løser gruppeoppgavene osv.). Deltakerne må selv legge ned en innsats for å få fullgodt utbytte av kurset.

Kursplanen har til hensikt å presentere ulike temaer på en fornuftig måte. Kursets første del skal øke søkerens innsikt i egne holdninger og motivasjon for å adoptere, samt bevisstgjøre søkerne på de forhold som gjør det annerledes å adoptere et barn enn å føde et eget barn. Den andre kurshelgen er mer fremtidsrettet, og omhandler både ventetiden frem til tildeling og hva adoptivfamilien må være forberedt på i tiden etter adopsjonen.

I forbindelse med arbeidet med utredningen, har Adopsjonslovutvalgets sekretariat deltatt på adopsjonsforberedende kurs.

#### 24.3.2.3 *Status for kursene i dag*

Siden oppstart i 2006 og frem til våren 2014 har 2 946 adopsjonssøkere deltatt på kurs. Da kursene startet, holdt Bufdir opp mot 24 kurs i året fordelt på flere steder i landet. Våren 2014 var det annonsert at det ville holdes seks kurs. Alle ble fulltegnet straks de ble lagt ut, og det stod igjen 22 par (44 søkere) i kø i håp om å få plass på høstens kurs. Bufdir opplyser at de tar sikte på å tilby samtlige søkere på venteliste kursplass høsten 2014.

Noe av nedgangen i antall kurs kan forklares med nedgangen i antall søkere til internasjonal adopsjon, som igjen delvis kan forklares med nedgangen i antall barn som frigis til internasjonal adopsjon i våre samarbeidsland. Nedgangen i

<sup>3</sup> [www.bufetat.no/adopsjon/kurs/](http://www.bufetat.no/adopsjon/kurs/)

antall barn som blir frigitt til adopsjon gjør adopsjonsprosessen lenger. Kjø for å få delta på adopsjonsforberedende kurs er i denne sammenheng uheldig fordi det forlenger en allerede lang adopsjonsprosess.

I 2013 holdt Adopsjonsforum ett kurs selv for å få unna noe av køen for deltakelse på adopsjonsforberedende kurs. Syv par deltok på kurset som varte fra fredag ettermiddag til søndag ettermiddag. Kurset var en kortversjon av Bufdirs kurs, og i kursbeviset ble antall kurstimer presisert. Kurset var laget for familier som trengte raskt kurstilbud og som var kommet lenger i prosessen enn det Bufdirs kurs legger opp til. Så vidt Adopsjonsforum vet ble kurset ansett for å oppfylle de aktuelle opprinnelseslandenes krav til forberedende kurs.

#### 24.3.2.4 Evaluering av adopsjonsforberedende kurs

Alle som har gjennomført adopsjonsforberedende kurs i regi av Bufdir må fylle ut et evalueringsskjema på siste samling. I 2009 ble evalueringsskjemaene fra de som hadde fullført kurs i 2006 og 2007 (enslige ble utelatt) gjennomgått og evaluert. Evalueringen viste at deltakerne tydelig hadde fått mye ut av å gå på adopsjonsforberedende kurs både personlig og som par. Det siteres fra undersøkelsen (Gunset og Krogstad (2009) s. 4):

«Resultatene fra vår undersøkelse viste at respondentene generelt vurderte kurset meget positivt og ga gode tilbakemeldinger. Respondentene ga uttrykk for at kurset var nyttig og engasjerende. I tillegg hadde det styrket dem både kunnskapsmessig og psykisk i forhold til adopsjon. Etter endt kurs hadde de tilegnet seg ny kunnskap som de anså som viktig i forhold til deres mulige kommende foreldrerolle. De temaene respondentene anså som mest nyttige og av betydning var i hovedsak tilknytning, barnets bakgrunn og livet som adoptivfamilie. Flere av respondentene følte at de etter kursdeltakelse var mer samkjørt med sin partner. Parene hadde fått en felles plattform, med en bredere forståelse for hverandre, men også et bredere grunnlag for å lettere diskutere nye emner.»

Som Høve-utvalget påpekte i sin utredning har denne undersøkelsen begrenset verdi fordi den henvender seg til adopsjonssøkere og ikke til foreldre som har adoptert barn. Vi har derfor

begrenset kunnskap om betydningen et slikt kurs har etter at barnet er kommet inn i familien. Høve-utvalget viste til at evalueringen bør følges opp med en ny evaluering som henvender seg til familier etter at de har adoptert (NOU 2009: 21 s. 241).

I to små intervjustudier med adoptivforeldre inngår det noen refleksjoner rundt utbyttet av adopsjonsforberedende kurs (Dalen 2005 og Dalen Herland 2009). Her kommer det frem at noen adoptivforeldre fant kurset litt vel problemorientert. Dette er «noe som er et faglig dilemma ved alt forberedelsesarbeid og som bør studeres nærmere gjerne gjennom kvalitative intervjuer hvor adoptivforeldrene kan utdype sine svar», jf. NOU 2009: 21 s. 241.

## 24.4 Oppfølging etter adopsjon (Post Adoption Services – PAS)

### 24.4.1 Gjeldende rett og ordninger

Ved gjennomføringen av Haagkonvensjonen i norsk rett viste departementet til at adoptivfamiliens eventuelle behov for hjelpetilbud og tiltak skal dekkes innenfor det eksisterende, generelle tilbud om bistand på kommunal- og fylkesnivå, supplert av tilbudene fra adopsjonsorganisasjonene (St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 11–12):

«Barne- og familiedepartementet er oppmerksom på at det kan være et behov for en særskilt oppfølging av adoptivforeldre og adoptivbarn etter at adopsjonen er gjennomført, men ser det ikke som noe mål å lovfeste tilbud om oppfølgingssamtaler for adoptivfamilier. [...] Barne- og familiedepartementet har vært av den oppfatning at adoptivfamilier i utgangspunktet ikke skal skilles ut som en gruppe med særlige behov.»

Adoptivbarn og deres familier har som alle andre rett på «nødvendige helse- og omsorgstjenester», jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a, sml. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1, jf. § 3-2. Barn har rett til nødvendig helsehjelp også i form av helsekontroll i den kommunen barnet bor eller midlertidig oppholder seg i, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 6-1, sml. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2. Familier med utfordringer av ulike slag tilbys i dag bistand fra f.eks. hjemkommunens helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), familiesenter, barnevern og barne- og ungdomspsykiatri.

Det har blitt påpekt fra flere hold at en avgjørende faktor for om hjelp fra det ordinære hjelpe-

tilbudet er tilstrekkelig, er at de som tilbyr disse tjenestene er klar over at et adoptivbarn kan ha andre behov enn andre jevnaldrende barn (se f.eks. NOU 2009: 21 s. 242 og *Utredning av kompetansesenter for adopsjon, Et forprosjekt utført av adopsjonsforeningene Adopsjonsforum og InorAdopt i perioden 2012–2013*, side 10). Flere adoptivforeldre opplever at det ordinære helsetilbudet ikke er tilstrekkelig for å avhjelpe adopsjonsspesifikke utfordringer. Hovedårsaken synes å være at det ikke finnes gode systemer som fanger opp adoptivfamilier etter hjemkomst sammenlignet med tilbudet som gis til foreldre som har født et barn, og at kunnskapen om adopsjonsrelaterede problemstillinger i det ordinære helsetilbudet er for dårlig. Det finnes også eksempler på at adoptivfamilier blir fulgt opp dårligere enn andre barnefamilier. Hove-utvalget sammenfatter situasjonen slik (NOU 2009: 21 s. 242, se også Egge (2005) s. 76):

«Mange adoptivforeldre forteller om en ganske turbulent periode etter å ha hentet barnet i opprinnelsesland. Barnet kan ha mange ulike reaksjoner på skifte av omsorgspersoner og oppvekstmiljø i den første tiden i den nye familien. Faktisk er det mindre oppfølging av adoptivfamilien enn av den biologiske familien. Mange adoptivfamilier forteller om at ingen tok kontakt med dem etter at de kom tilbake fra utlandet med et nytt barn (Sætersdal & Dalen 1999, Dalen 2005). De måtte selv for eksempel oppsøke helsestasjonen.»

Selv om ikke alle adoptivfamilier tilbys tiltak og støtte etter adopsjon, er det en del tilbud og ordninger som er rettet direkte mot adoptivfamilier etter hjemkomst. Her gjennomgås de kort.<sup>4</sup>

#### *Eksisterende tilbud til adopsjonsfamilier*

Ulike forvaltningsnivåer gir regionale tilbud til adoptivfamilier. Det er noen forskjeller mellom de ulike tiltakene både med tanke på metode og formål (om de er tverrfaglige eller ikke) og på hvilket nivå i forvaltningen initiativet ligger. Tiltakene har imidlertid klare fellestrekk. De tilbudene Adopsjonslovutvalget vet om, retter seg mot familier som har adoptert barn fra utlandet. Videre er tiltakene normalt prosjektbaserte og tidsavgrenset, som f.eks. Bufetat region Midt-Norge sitt

pilotprosjekt med veiledningsgrupper som startet høsten 2008, eller RBUP øst og sør sitt gruppeveiledningskurs i 2012 for nyankomne adoptivforeldre. RKBU midt tilbød også et gruppeveiledningskurs for adoptivforeldre i Midt-Norge høsten 2013. Det finnes noen unntak, som Asker-teamet sitt forebyggende, tverrfaglige fagteam, som ble opprettet i 2001 og som fortsatt gir tilbud om oppfølging til adoptivfamilier. Et annet fellestrekk er at tilbudene hverken er landsdekkende eller koordinert med andre tilbud. Det kan dermed være mer eller mindre tilfeldig om en adoptivfamilie bor i en region hvor det tilbys noe form for oppfølging. Unntaket er adopsjonsorganisasjonenes egne tilbud til sine medlemmer. Adopsjonsforum har lokalavdelinger over hele landet. Lokalavdelingene arrangerer ulike temakvelder, småbarnstreff og andre sosiale aktiviteter, både for adoptivfamilier og for ventende foreldre. Adopsjonsorganisasjonene har hatt rådgivningstjenester. Tjenestene har fungert som lavterskeltilbud og vært ment både å gi råd og veiledning til familier som trenger det, men også å formidle kunnskap om adopsjon til faginstanser og hjelpeapparat. Adopsjonsforum opplyser om at organisasjonen nå har besluttet å nedlegge tjenesten, fordi organisasjonen ikke lenger har midler til å ha en sosialfaglig rådgiver ansatt for oppfølgingsarbeid. Organisasjonen arbeider med å finne en form for veiledning basert på frivillighet.

Adopsjonsorganisasjonene har utarbeidet flere brosjyrer til hjelp for adoptivfamiliene selv, og instanser og hjelpeapparat som kommer i kontakt med familiene. De organiserer foredrag med adopsjonsrelaterede temaer, og arrangerer tilbake-reiser.

#### *Særlig om Helsedirektoratets rundskriv*

I september 2013 ga Helsedirektoratet ut et nytt rundskriv (IS-6/2013) om Helseundersøkelser av adopterte fra land utenfor Vest-Europa. Rundskrivet erstattet Rundskriv IK-15/93 *Helseundersøkelse og vaksinasjoner av barn fra land utenfor Vest-Europa* fra Statens helsetilsyn. Det nye rundskrivet er grundigere og mer omfattende enn det tidligere rundskrivet, og det er utarbeidet spesifikt for adoptivbarn. Tidligere rundskriv omfattet også barn av flyktninger, asylsøkere og innvandrere. Rundskrivet er utarbeidet på bakgrunn av erfaringer som har vist at adoptivbarn fra utlandet ikke alltid har vært godt nok ivaretatt i sitt første møte med helsetjenesten (rundskriv IS-6/2013 s. 4):

<sup>4</sup> Deler av informasjonen om etterfølgende tiltak er hentet fra *Utredning av kompetansesenter for adopsjon, Et forprosjekt utført av adopsjonsforeningene Adopsjonsforum og InorAdopt i perioden 2012-2013*, kapittel 3.

«det har vært for tilfeldig hvilke undersøkelser som har blitt gjort av adopterte som kommer til Norge. Det har til dels vært store lokale variasjoner i tilbudet som er blitt gitt.

Adopterte har ofte 'falt mellom to stoler' fordi de fleste blir norske statsborgere før de kommer til Norge. Adoptivfamiliene har ikke fått rutinemessig oppfølging på lik linje med asylsøkere og flyktninger, og mange har heller ikke fått den oppfølgingen eller det tilbudet som nybakte foreldre i Norge får.»

Rundskrivet er delt i tre: hjemkomstundersøkelsen, fastlegens videre ansvar, og helsestasjons- og skolehelsetjenestens ansvar. Helsedirektoratet gir særlige bemerkninger i tilknytning hjemmebesøk og helsekontroller, men også psykisk helse og psykososiale problemstillinger. I forbindelse med hjemmebesøk og helsekontroller viser rundskrivet videre til de nasjonale anbefalingene i *Veileder til forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*, IS-1154 (2003) og de kommende nasjonale faglige retningslinjene for helsestasjons- og skolehelsetjenesten som vil erstatte veilederen. Videre viser rundskrivet til *Adoptivfamilien. Veiviser for helsestasjons- og skolehelsetjenesten (Landsgruppen av helsesøstre, 2006)*.

I rundskrivet kommenteres også oppfølgingsrapporter om barnet til opprinnelseslandet (rundskriv IS-6/2013 s. 21):

«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.»

Dersom rundskrivet blir fulgt opp av fastleger, helsestasjon og skolehelsetjeneste, kan det avhjelpe en del av de utfordringene adoptivfamilier til nå har støtt på i sitt møte med det ordinære hjelpeapparatet. Det vil eventuelt føre til at adoptivfamilier lettere kommer inn i systemet og får tatt de nødvendige undersøkelser. I tillegg gir rundskrivet en del informasjon om adopsjonsspesifikke problematikker som en må være innforstått med når en jobber med adoptivfamilier. Rundskrivet er også omtalt i kapittel 17 i utredningen om adopsjonsformidling og adopsjonsorganisasjoner.

## 24.5 Internasjonale forpliktelser

### 24.5.1 Haagkonvensjonen

#### 24.5.1.1 Forberedelse og rådgivning før adopsjon

Haagkonvensjonen artikkel 5 bokstav b) pålegger mottakerstaten å sørge for at adopsjonssøkerne har fått «nødvendig rådgivning» av kompetente myndigheter. Dette er et grunnleggende vilkår som må være oppfylt for at en adopsjon skal kunne gjennomføres innenfor rammene i Haagkonvensjonen (Explanatory Report avsnitt 173). Kravet i artikkel 5 bokstav a) om at mottakerstaten skal se til at adopsjonssøkerne «oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere», oppfylles i Norge ved vilkårene for innvilgelse av forhåndssamtakke til adopsjon. Likevel må bestemmelsene ses i sammenheng. Uten nødvendig rådgivning er det vanskeligere å sikre at søkerne er egnet adoptivforeldre. Bokstav b) må også leses i sammenheng med artikkel 9 bokstav c) som sier at sentralmyndigheten i mottakerstaten skal ta i bruk nødvendige virkemidler for å «fremme utbygging i sine respektive stater av rådgivningstjenester for adopsjon og oppfølgende tjenester etter at adopsjon har funnet sted» (Explanatory Report avsnitt 184).

«Rådgivningstjenester» («counselling») i denne sammenheng, refererer til adopsjonsforberedelse og kan innebære instruksjon og opplæring. Guide to Good Practice 2008 understreker at tilstrekkelig opplæring er avgjørende for å håndtere adopsjonssøkernes forventninger og for å dempe presset på opprinnelsesstater. Guide 2008 påpeker at i noen tilfeller føler adoptivforeldrene feilaktig at de har rett på eller er berettiget til et barn. I andre tilfeller korresponderer ikke egenkapene hos adoptivbarn med søkerens forventninger (Guide to Good Practice 2008, avsnitt 406). Og videre (kursivering gjort av Adopsjonslovutvalget):

«407. Some experts believe that the evaluation of the prospective adoptive parents should include a determination of whether they have the capacity to respond to potential difficulties relating to the adoption and to adapt to changing circumstances. Prospective adoptive parents who 'make an application' (Arts 14 and 15) to their Central Authority or accredited body to adopt a child, must understand that there is no guarantee of a positive response to the application. *The prospective adoptive parents are really only making 'an offer of a home' for a child.*

408. Training and education in adoptive parenthood should be provided to prospective adoptive parents, to prepare them for the benefits and challenges of adopting a child. *There will be many issues for which the prospective adoptive parents may need special assistance and preparation.* For example, there are basic issues of learning to communicate with the child. More serious issues may arise if the child has been living for an extended period in an institution; if the child has suffered severe psychological trauma such as the loss of his / her family in a natural disaster; if the adoption means the child is to be separated from friends (or worse, from siblings) in the orphanage; if the child is mentally or physically disabled; if physical, mental or medical problems emerge which were not apparent at the time of the adoption; if the child has received inadequate perinatal care; if the child has suffered from insufficient stimulation and neglect, or discontinuity in care (e.g., many different caretakers, frequent transfers to children's homes or foster families).

409. *Prospective adoptive parents need to fully understand the reality of the situation or circumstances from which some adoptable children come.* In spite of being in a loving environment, some children with a difficult background or traumatic past will not adjust easily to their new adoptive family because they have learned from previous experience not to trust adults. Prospective adoptive parents may not understand why the child does not respond to their warmth and affection and may need support when this happens. Post-adoption support should be available in order to help the parents at difficult stages during the development of the child.»

Det er opp til hver enkelt mottakerstat å løse hvordan de vil veilede og lære opp adopsjonssøkerne, men Explanatory Report understreker at det kan være nødvendig å gi ekstra oppfølging i noen tilfeller dersom de konkrete forholdene ved foreldrene og/eller barnet tilsier det. Som eksempel viser Explanatory Report til opprinnelsesstater hvor langt de fleste barna er eldre enn fem år. Ikke alle foreldre egner seg til å adoptere fra slike land, og det er da uansett viktig å forberede foreldrene på en god måte (Explanatory Report avsnitt 412 og 413).

#### 24.5.1.2 Oppfølging og støtte etter adopsjon

Medlemsstatenes forpliktelser etter Haagkonvensjonen opphører ikke når adopsjonen er gjennomført. Guide 2008 poengterer at adopsjon «is not a single event, but a life-long process», jf. avsnitt 565.

Det er i hovedsak Haagkonvensjonens artikkel 9 og 30 som regulerer mottakerstatens forpliktelser til etterfølgende støtte og tiltak. Artikkel 9 bokstav c) og d) er særlig interessante, og disse fastsetter at sentralmyndighetene selv eller andre offentlige myndigheter eller andre godkjente organer skal:

- «c) fremme utbygging i sine respektive stater av rådgivningstjenester for adopsjon og oppfølgende tjenester etter at adopsjon har funnet sted,
- d) stille til hverandres rådighet generelle evalueringsrapporter om erfaringer som er høstet ved internasjonale adopsjoner.»

Haagkonvensjonen gir ikke en detaljert beskrivelse av selve innholdet i tilbudet mottakerstatene skal gi adoptivfamilier etter adopsjonen. Det fremgår av Guide 2008 at konvensjonen krever at medlemsstatene påtar seg ansvar for en rekke funksjoner som kan være relevante i adopsjonssammenheng (avsnitt 579 flg.). Guide 2008 formulerer statenes plikter etter adopsjon slik (kursivering gjort av Adopsjonslovutvalget):

«579. The Convention imposes an obligation on Central Authorities to promote counselling and post-adoption services. The nature and extent of these services is not specified, but States must take all appropriate measures to promote them. This should be interpreted as meaning that States must do everything within their powers and resources to carry out the obligation. In a practical sense, it is difficult to see how a Contracting State can promote these services without taking steps to also provide the services, or to ensure they are provided. The words of Article 9 c) were chosen carefully to ensure that the Central Authority had a responsibility to 'take all appropriate measures to promote counselling and post-adoption services' but was not itself directly responsible for providing those services (some States would lack the resources and qualified staff to do so).

581. *Receiving States in particular should make a serious commitment to ensuring that post-adoption services are provided in their Sta-*

tes. The need for better post-adoption services for families who struggle with problems too difficult for them to manage without help from professionals has been frequently raised, in particular, when problems concern children whose lives were especially traumatic before the adoption. It has also been shown that providing a legal basis for the service, by itself, was ineffective in guaranteeing the service when insufficient importance was attached to the service and inadequate resources were allocated.

584. Counselling may also be necessary as a post-adoption service, to assist a child adjust to his or her new environment. Counselling may be especially important in situations where a child is having adjustment difficulties and the parents need help in coping with the situation. *The importance of professional expertise in intercountry adoption counselling is emphasised.* If resources or funds are put into post-adoption services including counselling, serious problems for the child may be prevented. Future savings in the costs, time and resources of professionals are also achieved by treating problems before they become serious.»

Selv om innholdet og omfanget av oppfølging av adoptivfamilier ikke er spesifisert i konvensjonen, må artikkel 9 forstås som at statene må gjøre alt i sin makt for å oppfylle sine forpliktelser om oppfølging av foreldre. Guide 2008 påpeker at en rett til oppfølging ikke nødvendigvis er tilstrekkelig, så lenge det ikke opprettes en faktisk tjeneste med tilstrekkelige ressurser. Dersom barn som trenger det mottar tilpasset hjelp før problemene får utviklet seg til å bli alvorlige, vil staten spare både tid og ressurser.

### 24.5.2 Europarådskonvensjonen

Også Europarådskonvensjonen omtaler tiltak og støtte for adoptivfamilier. Det følger av artikkel 20:

«De offentlige myndigheter skal sørge for at det fremmes velfungerende rådgivningstjenester og oppfølgende tjenester knyttet til adopsjon, som skal gi råd og hjelp til fremtidige adoptanter, adoptanter og adopterte barn».

Bestemmelsen tar høyde for at adopsjoner normalt gjøres gjennom bestemte organ, som adopsjonsorganisasjoner, offentlige eller private institusjoner og lignende. Det fremgår av konvensjonens Explanatory Report at det er essensielt at

disse, og personer tilknyttet dem, er «both well-informed, encouraged and supervised». Explanatory Report viser til det ikke er tilstrekkelig med adopsjonsrådgivning, men at statene også må gi adoptivforeldrene passende oppfølging etter adopsjonen (Explanatory Report avsnitt 80).

## 24.6 Andre nordiske lands rett

### 24.6.1 Sammendrag

Samtlige av de øvrige nordiske lands adopsjonslovgivninger setter som vilkår at adopsjonssøkerne må ha mottatt en form for kurs eller rådgivning før de kan gis forhåndssamtykke til adopsjon av et ukjent barn fra utlandet. Det er imidlertid kun finsk lovgivning som uttrykkelig slår fast at adoptivfamilien har rett på rådgivning også etter at adopsjonen er gjennomført. Med hensyn til konkrete ordninger hvor adoptivfamilien kan motta støtte og rådgivning etter adopsjon, tegner det seg et variert bilde. Tiltakene drives gjerne privat og/eller prosjektbasert, og innebærer bl.a. veiledning av familier eller grupper, kursing av fagpersonell og hjelp til å finne frem til spesialist eller fagperson med særlig kompetanse på adopsjon. Felles for alle de nordiske landene er at det ikke synes å være et sentralstyrt, fast system eller opplegg for oppfølging av adoptivbarn og deres familier. Danmark skiller seg til dels ut på dette feltet.

### 24.6.2 Dansk ordning

Kravet om at adopsjonssøkere som vil adoptere barn fra utlandet må delta på adopsjonsforberedende kurs, framgår av § 25c i den danske adopsjonsloven.

Når det gjelder etterfølgende tiltak og støtte etablerte danske adopsjonsorganisasjoner i 1993 et felles adopsjonsrådgivningstiltak til alle familier som hadde adoptert. Tiltaket ble avsluttet etter fire år grunnet dårlig økonomi og manglende støtte fra staten. I årene 2007–2010 og 2012–2013 gjennomførte Ankestyrelsen oppfølgingsprosjekter av adoptivfamilier, såkalt PAS-prosjektet («Post Adoption Services»). I forsøksordningen kunne adoptivfamilier få rådgivning etter hjemkomsten. Veiledningen blir gitt av erfarne psykologer eller andre med terapeutisk utdanning. I utgangspunktet ble hver familie tilbudt inntil 5 samtaler, men ved behov kunne en søke til prosjektleder for ytterligere samtaler. I prosjektperioden benyttet rundt 1 200 familier seg av tilbudet, og erfaringene fra PAS-prosjektet var udelt positive. Ifølge

evalueringsrapporten opplevde 97 % av foreldrene fremgang på minst ett av de områdene som danner grunnlag for deres henvendelse, 40 % følte seg sikrere i rollen som foreldre, og 40 % opplevde at de håndterte konflikter med barnet på en mer konstruktiv måte enn tidligere (Rambøll (2010) s. 3–5 og 23).

Fra 2014 har nye midler til PAS-prosjektet gitt prosjektet en fornyet og fremadrettet form. I tillegg til rådgivning av adoptivfamilier, gir PAS-prosjektet gratis undervisning til institusjoner og fagpersoner i stat og kommune om adopsjonsrelaterte problemstillinger og en planlegger å opprette barne- og foreldregrupper i løpet av 2014.<sup>5</sup> Denne gangen omfatter tiltaket veiledning til adoptivfamilier i inntil 5 år etter adopsjonen. Både barn som er født i Danmark og i utlandet kan delta i prosjektet. Familien tar selv kontakt med en av rådgiverne som deltar i prosjektet. I utgangspunktet kan familien motta totalt 8 timer rådgivning, og de betaler en liten egenandelen (for tiden DKK100 for hver time).

Rådgiverne har relevant terapeutisk utdanning i tillegg til faglig erfaring med de problemstillinger som adoptivfamilier kan oppleve etter adopsjon. Hver rådgiver har 2 dager med opplæring før de starter i prosjektet og 4–5 dager med veiledning/oppfølging med prosjektleder hvert år. Prosjektleder kan også kontaktes ved behov for rådføring ved konkrete saker.

I tillegg til rådgivning til adoptivfamilier, tilbyr Ankestyrelsen kurs til forskjellige profesjonelle aktører som kommer i kontakt med adopterte, f.eks. til pedagogisk og annet faglig personale i ulike instanser.

### 24.6.3 Svensk ordning

Det følger av den svenske sosialtjenesteloven kapittel 6 § 12 annet ledd at adopsjonssøkere som vil adoptere barn fra utlandet må delta på adopsjonsforberedende kurs.

Det finnes tilbud om oppfølging etter adopsjon i flere av kommunene i Sverige.<sup>6</sup> Dette kan enten være et kommunalt tiltak for innbyggerne i én kommune, samarbeid mellom flere kommuner eller landsting, eller et tilbud som kommunene kjøper inn fra private aktører. Det gis en rekke ulike tilbud i de ulike kommunene, f.eks. rådgivning, ressurscenter (Stockholm), foreldregrup-

per, egen førskole for adopterte, forelesninger, informasjonsmøter, samspillveiledning osv.

I Sverige finnes det også et landsdekkende veiledningstilbud for adoptivfamilier, AdoptionsRådgivarna.<sup>7</sup> Det er et profesjonelt nettverk av personer med særlig adopsjonskompetanse. Nettverket ble startet i 2007 og tilbyr både telefonrådgivning og terapi. Telefonrådgivningen er gratis og dekker hele landet. Konsultasjonsvirkosomhetene er lokalisert i Stockholmsområdet og i Sør-Sverige fordi rådgiverne er bosatt der. Adoptivfamiliene dekker selv kostnadene ved konsultasjoner, men sosialtjenesten kan i noen tilfeller dekke kostnadene for ungdom. AdoptionsRådgivarna arrangerer også kurs for ulike yrkesgrupper som trenger det. Instansene dekker i slike tilfeller kostnadene selv.

### 24.6.4 Finsk ordning

I den finske adopsjonsloven finner en et eget kapittel om rådgivning av partene ved adopsjon. Kapittelet regulerer først og fremst det som tilsvarende utredelsesprosessen før forhåndssamtykke her i Norge, men i § 25 pålegges tilbyderne av adopsjonsrådgivning å gi støtte og hjelp også etter at adopsjonen er gjennomført:

«Tillhandahållaren av adoptionsrådgivning ska vid behov ge rådgivning, hjälp och stöd enligt 24 § 1 mom. även efter det att adoptionen har fastställts. Adoptivföräldrarna ska dessutom erbjudas möjlighet att i behövlig omfattning få adoptivbarnets och adoptivfamiljens behov av särskild hjälp och särskilt stöd utrett.

Tillhandahållaren av adoptionsrådgivning ska vid behov i ett så tidigt skede som möjligt hänvisa adoptivbarnet och adoptivfamiljen samt barnets tidigare föräldrar att anlita social- eller hälsovårdstjänster eller annan hjälp och annat stöd.»

De fleste tilbud til adopsjonsfamilier etter adopsjon er av privat karakter, men den spesielle ordningen i Finland med at kommunen kan formidle adopsjon, gjør at også offentlige instanser kan forpliktes etter § 25. Adopsjonskontoret i Helsinki tilbyr egne oppfølgingskoordinatorer som følger opp adoptivforeldre i Helsinki og nabobyen Vantaa. Til forskjell fra de private tilbudene, betaler kommunen for tilbudet. I tillegg tilbyr Helsinki adoptivforeldremøte for adoptivforeldre som har hatt barnet i under to år. Gruppene ledes av profe-

<sup>5</sup> <https://ast.dk/born-familie/adoption/radgivning-til-adoptivfamilier>

<sup>6</sup> <http://mia.eu/Att-adoptera/Rad-och-stod/>

<sup>7</sup> <http://www.adoptionsradgivarna.se/index.html>

sjonelle og tilbudet er gratis (Adopsjonsforum og InorAdopt: *Utredning av kompetansesenter for adopsjon – Et forprosjekt utført av adopsjonsforeningene Adopsjonsforum og InorAdopt i perioden 2012–2013*, s. 23).

#### 24.6.5 Islandsk ordning

Den islandske adopsjonsloven artikkel 30 annet ledd gir hjemmel for departementet til å kreve at adoptivforeldrene gjennomgår et adopsjonsforberedende kurs før de gis forhåndssamtykke til adopsjon av et utenlandsk barn. På Island formidler adopsjonsorganisasjonen «íslensk ættleiding» kontakt mellom adoptivfamilier som trenger veiledning og ulike spesialister på ulike felt innen adopsjon. Adoptivforeldrene må selv dekke kostnadene (Adopsjonsforum og InorAdopt: *Utredning av kompetansesenter for adopsjon – Et forprosjekt utført av adopsjonsforeningene Adopsjonsforum og InorAdopt i perioden 2012–2013*, s. 23, se også <http://www.isadopt.is/is/english>).

### 24.7 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

#### 24.7.1 Forberedelse av adoptivfamilier

De forutgående forslagene til endringer for forberedelse av adoptivforeldre gjelder adopsjonsforberedende kurs, og som nevnt resulterte Hove-utvalgets forslag i en ny forskriftshjemmel som spesifiserer at departementet kan gi forskrift om krav om deltakelse på adopsjonsforberedende kurs for å få forhåndssamtykke. Spørsmålet om obligatoriske kurs vil dermed ikke bli problematisert her. Adopsjonslovutvalget vil heller ikke ta opp problemstillinger knyttet til adopsjonsforberedende kurs som departementet har signalisert at de vil ta stilling til ved utarbeidelse av forskrift. Dette gjelder eventuelle regler om en overgangsordning, de nærmere rammene for ordningen, spørsmålet om når i søknadsprosessen adopsjonssøkerne skal ta kurset, og hvor vidt skal det kreves en egenandel av søkerne (Prop. 171 L (2012–2013) s. 44).

Adopsjonslovutvalget ønsker likevel å understreke at utvalget er enig med Hove-utvalget i at adopsjonsforberedende kurs bør være obligatorisk for innvilgelse av forhåndssamtykke, og at det er tvilsomt om Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser så lenge kursene ikke er obligatoriske (NOU 2009: 21 s. 242). Norge bør uansett ikke legge seg på en minimumsgjennomføring når det gjelder forberedelse av adoptivforeldre. Adopsjonssøkere som er godt forberedt står bedre rus-

set til å møte eventuelle utfordringer under barnets oppvekst. Utfyllende og god informasjon i forberedelsene vil også sette søkerne bedre i stand til å ta et realistisk standpunkt til om adopsjon er et godt alternativ for dem.

Adopsjonslovutvalget finner det heller ikke hensiktsmessig å gå inn på innholdet i kursene og hvordan de skal gjennomføres. Utvalget mener at det ikke bør lovfestes, men at det bør være under kontinuerlig vurdering basert på evalueringene fra deltakerne. Utvalget påpeker imidlertid at innholdet i kursene bør justeres slik at de gjenspeiler dagens adopsjonsbilde og kunnskapsutviklingen på feltet. Mellom 30 og 40 % av barna som i dag blir adoptert til Norge har behov for spesiell oppfølging (enten pga. alder, fysiske eller psykiske vansker eller fordi de er flere enn to søsken), og de særlige utfordringene for disse barna bør være et sentralt tema i kursene. Ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte er det enda større grunn til å sammenligne tilbudet til forberedelse med tilbudet familier som overtar omsorgen for fosterbarn i Norge får. For en nærmere redegjørelse for internasjonal adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, se kapittel 15.

Adopsjonslovutvalget mener at det fortsatt skal være adopsjonsmyndighetene som har ansvaret for å forberede adopsjonssøkerne og at det derfor også utelukkende bør være adopsjonsmyndighetene som gir adopsjonsforberedende kurs. Adopsjonsmyndighetene kan dermed sikre at kursene har ensartet innhold, går over en viss tid, og blir gitt av samkjørte og kompetente veiledere. Adopsjonslovutvalget mener at det bør fremgå av forskrift at Bufdir har ansvaret for kursene.

Adopsjonslovutvalget foreslår nye bestemmelser relatert til etterfølgende støtte av adoptivfamilier, se like nedenfor. Dersom departementet går inn for at adopsjonsforberedende kurs skal være obligatorisk, vil det være naturlig at regelen fremgår direkte av adopsjonsloven, gjerne sammen med bestemmelsene om støtte etter adopsjon. Adopsjonslovutvalget mener at departementet derfor bør vurdere på nytt om kravet om obligatorisk adopsjonsforberedende kurs skal lovfestes. Overskriften i lovutkastets kapittel bør i så tilfelle endres til «Forberedelse av og støtte til adoptivfamilier» eller lignende.

#### 24.7.2 Oppfølging av adoptivfamilier

##### 24.7.2.1 Barn adoptert fra utlandet

Adopsjonslovutvalget mener at oppfølgingen av adoptivfamilier primært skal rette seg mot fami-



lier som har adoptert barn fra utlandet. Bakgrunnen er at sannsynligheten er større for at adoptivfamilien møter problemstillinger på grunn av forhold ved adopsjonen dersom de adopterer et barn fra utlandet som må flytte til Norge i forbindelse med adopsjonen. Både de forhold som har gjort det nødvendig med adopsjon, og adopsjonen i seg selv, er momenter som høyner sjansen for at familien møter på særlige, adopsjonsrelaterte utfordringer. Til sammenligning vil bakgrunnen for f.eks en stebarnsadopsjon hverken være traumatisk eller dramatisk, og selve adopsjonen vil heller ikke innebære særlige praktiske endringer for barnet. Omsorgssituasjonen vil fortsette som før adopsjonen ble innvilget. Også barn som er adoptert innenlands av personer de kjenner godt og som har den daglige omsorgen for dem, kan ha vansker og utfordringer. Utfordringene er imidlertid normalt ikke relatert til adopsjonen, og bør derfor tas hånd om av det ordinære hjelpeapparatet.

Adopsjonslovutvalgets forslag om oppfølging av adoptivfamilier, retter seg dermed mot barn som er adoptert fra utlandet. Oppfølging av fosterbarn som blir adoptert skiller seg noe fra andre nasjonale adopsjoner. Disse barna blir normalt fulgt opp før adopsjonen finner sted. Hvorvidt barna og deres familier også etter adopsjonen bør følges opp, blir derfor kommentert spesielt her.

#### 24.7.2.2 Særlig om oppfølging etter fosterbarnsadopsjon

Barnevernpanelet foreslo å åpne for at fosterforeldre som adopterer fosterbarn kan få godtgjørelse og fortsatt støtte og veiledning fra barnevernet (Barnevernpanelets rapport (2011) s. 47). Raundalen-utvalget pekte på sin side på at flere momenter må tas med i betraktning dersom adoptivforeldre som har adoptert sitt fosterbarn skal gis en særlig oppfølging (NOU 2012: 5 s. 132):

«Imidlertid vil en slik ordning lede til at nettopp en av fordelene med adopsjon, likestillingen med andre barn ved at barneverntjenestens involvering opphører, vil forsvinne.

Et annet spørsmål er også om en eventuell fortsatt støtte fra barnevernet når barnet skifter status fra fosterbarn til adoptert, skal være en universell eller partikulær ordning. Utvalget vil videre peke på at et partikularistisk system vil lede til ulik behandling av adoptivfamilier i Norge. Manglende oppfølging og hjelp etter en adopsjon har vært påpekt som et problem flere ganger, og nettopp i Adopsjonsutvalgets

utredning ble det foreslått bedringer her. Dersom adoptivforeldre som har adoptert fosterhjemsplasserte barn, skal behandles annerledes enn foreldre som har utenlandsadoptert eventuelt innenlandsadoptert et barn frigitt for adopsjon eller stebarnsadopterte, ser utvalget at dette kan lede til en uheldig forskjellsbehandling.»

Raundalen-utvalget viste både til at adoptivbarn skal likestilles med andre barn, og til at det ikke bør være forskjeller mellom ulike adoptivbarn avhengig av om de er tidligere fosterbarn, om de ble adoptert som ukjente barn, om de er adoptert av steforeldre og så videre. Raundalen-utvalget foreslo at det utredes hvilke muligheter som finnes for at barneverntjenesten kan tilby den hjelpen fosterforeldre mener de trenger etter adopsjon (NOU 2012: 5 s. 133). Utredningsforslaget er ikke fulgt opp i departementets påfølgende proposisjon (Prop. 106 L (2012–2013)).

Adopsjonslovutvalget er uenig med Raundalen-utvalget i at alle adoptivbarn bør få samme, særlige rett til oppfølging, se innledningsvis her i punkt 24.7.2.1. Forskjellig behandling av ulike adoptivbarn, avhengig av hvilke forhold som ligger bak adopsjonen, vil etter Adopsjonslovutvalgets syn være saklig.

Adopsjonslovutvalget mener at det melder seg noen særlige spørsmål ved oppfølging av adopterte fosterbarn. Fosterforeldre får tett oppfølging og økonomisk godtgjørelse. Etter at et barn adopteres av sine fosterforeldre, har de som adoptivforeldre ansvar for barnet som om det skulle vært deres eget, biologiske barn. De har ansvar for barnet både juridisk, økonomisk og praktisk. Det må imidlertid kunne antas at et skifte i status fra fosterbarn til adoptivbarn ikke vil endre barnets støttebehov over natten. Dette tilsier at fosterbarn og deres adoptivfamilier bør følges opp også etter adopsjonen. Etter Adopsjonslovutvalgets syn bør behovet for oppfølging vurderes av barneverntjenesten som normalt vil ha god kjennskap til hvert fosterbarn som blir adoptert. Som Raundalen-utvalget også foreslo, foreslår Adopsjonslovutvalget at behovet for oppfølging av tidligere fosterbarn som er adoptert, utredes nærmere. Adopsjonslovutvalget mener at det er barneverntjenesten som ligger nærmest til å vurdere behovet for oppfølging og hvilken oppfølging som vil være aktuell ovenfor fosterbarn. Hvilken hjelp og støtte barneverntjenesten kan tilby, bør vurderes i sammenheng med andre tiltak barnevernet setter i verk ovenfor fosterbarn før og etter adopsjon. Adopsjonslovutvalget har derfor valgt ikke å gå

nærmere innpå oppfølging av adopterte fosterbarn her. Dersom det skulle innføres en lovhjemmel for rett til oppfølging etter adopsjon også for fosterbarn, er det naturlig at denne, eller en henvisningsbestemmelse, fremgår av Adopsjonslovutvalgets forslag til kapittel om støtte til adopsjonsfamilier.

#### 24.7.2.3 *Krav på adopsjonsspesifikk oppfølging*

Hove-utvalget mente at det var «viktig at adopsjonsmyndigheten tar ansvaret for å sikre at barna og deres foreldre får tilgang til de tjenestene de har behov for. Dette blir enda viktigere fremover på grunn av den nye adopsjonsvirkeligheten der barnas alder ved internasjonal adopsjon øker og flere barn som adopteres til Norge har behov for spesiell støtte», jf. NOU 2009: 21 s. 243. Adoptivfamilier burde etter Hove-utvalgets syn gis tilbud om rådgivning og veiledning dersom de har behov for hjelp de første årene som adoptivfamilie. Utvalget viste til tilbudet i Danmark, og mente at alle adoptivfamilier som adopterer et ukjent barn bør få tilbud om samtaler hos psykolog etter adopsjonen. De understreket viktigheten av å sikre at et slikt tilbud er et lett tilgjengelig lavterskeltilbud (NOU 2009: 21 s. 243).

Rent organisatorisk ser Hove-utvalgets forslag også ut til å legge opp til å gi et kompetanseløft av allerede eksisterende hjelpeapparat (NOU 2009: 21 s. 244):

«Noen adoptivfamilier vil ha behov for mer direkte hjelp i den første tiden etter at barnet er kommet. Det kan dreie seg om mer medisinsk oppfølging, men vel så ofte om råd ved søvn – og spiseforstyrrelser eller om spesielle tilknytningsproblemer. Den første tiden i familien er ofte utfordrende, og mange adoptivforeldre har behov for å snakke med fagpersoner om hvordan de kan hjelpe barnet i denne vanskelige perioden. Igjen må det være fagpersoner som har kompetanse i forhold til adoptivbarnets spesielle situasjon og utvikling. Her kan det dreie seg om råd fra Pedagogisk Psykologisk Tjeneste (PPT), Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og liknende instanser.

Det vil videre være nødvendig å sikre at barnehage og skole er tilstrekkelig oppmerksom på at adoptivbarn vil kunne ha særskilte problemer knyttet til for eksempel sen språkutvikling, og da kanskje særlig manglende grunnleggende begrepsforståelse.»

Hove-utvalget skrev et eget kapittel (kapittel 21) om kompetanseutvikling, hvor de satt søkelys på nødvendigheten av at både foreldre, barnehager, skoler, helsestasjoner og andre deler av hjelpeapparatet får bedre kompetanse på adopsjon. Også samfunnet som sådan må få styrket kompetanse på adopsjon og spesielle forhold som kan være til stede hos adoptivbarn til forskjell fra andre barn.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget både når det gjelder behovet for et kompetanseløft i barnehager, skoler, helsestasjoner, pedagogisk personale og hjelpeapparatet ellers, og når det gjelder behovet for oppfølging av adoptivbarn og deres familie av personer med særlig kunnskap om adopsjon. Adopsjonslovutvalget mener at Bufdir må spille en sentral rolle i dette arbeidet. Bufdir bør ha ansvaret for informering, veiledning og kompetanseheving av offentlige instanser som kommer i kontakt med adoptivbarn og deres familier, samt forberedelse og oppfølging av hver adoptivfamilie. Ved at samme instans har det overordnede ansvaret for all støtte og oppfølging, øker sjansen for at adoptivbarn og -familier som trenger det, får god hjelp. Bufdir kan da sikre at de som gir familiene oppfølging er kvalifiserte, og at det er en sammenheng i bistanden gjennom hele prosessen, fra forberedelse til oppfølging. Bufdir bør ha ansvar for å arbeide aktivt ut mot hjelpeapparatet, barnehager og skoler for å heve kompetansen på adopsjon, og direktoratet må tilføres midler som gjør det i stand til å følge opp oppgaven.

Med hensyn til adopsjonsspesifikk oppfølging av adoptivbarn og deres familier, er Adopsjonslovutvalget innforstått med at antallet internasjonale adopsjoner stadig går ned. Denne nedgangen kan tilsa at en særordning for denne gruppen familier ikke er hensiktsmessig. Adopsjonslovutvalget mener imidlertid at nettopp reduksjonen i antallet adopsjoner taler for en særordning fordi konsekvensen er at kunnskapen om adopsjon og adopsjonsspesifikke utfordringer reduseres i det alminnelige hjelpeapparatet. I tillegg har en stadig økende andel barn som blir adoptert fra utlandet behov for spesiell støtte. Også denne utviklingen tilsier at adoptivfamilier bør ha krav på særlig oppfølging.

Ved å foreslå en særlig oppfølging av adoptivbarn og deres familier, risikerer en å skape en oppfatning – både i samfunnet, i familien og hos barnet selv – at adoptivbarn har særlige behov sammenlignet med andre barn. Adopsjonslovutvalget vil derfor understreke at adoptivbarn er en heterogen gruppe. Langt fra alle adoptivbarn har behov for særlig oppfølging. I tillegg er det stor

variasjon blant adoptivbarn mellom hvilken form for oppfølging som er nødvendig, se Dalen (2013) og Grätner og Heggland (2013). At mange adoptivbarn ikke har behov for særlig oppfølging, kan imidlertid ikke begrunne fravær av et tilbud om adopsjonsspesifikk oppfølging. Så lenge samfunnet har kunnskap om at adoptivfamilier opplever noen særlige problemstillinger etter adopsjon og at mange opplever dagens ordning som utilfredsstillende, bør reglene endres. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor å etablere en offentlig støtteordning som spesifikt retter seg mot problemstillinger som adoptivfamilier kan møte på etter adopsjon.

Ved utarbeidelsen av det konkrete forslaget, har Adopsjonslovutvalget sett til den danske ordningen.

Adopsjonslovutvalget foreslår at barn som er adoptert fra utlandet og deres familier gis tilbud om oppfølging fra rådgivere i regi av Bufdir. Rådgiverne bør være erfarne psykologer eller andre med relevant terapeutisk utdanning. De bør ha faglig erfaring med de problemstillinger som adoptivfamilier kan oppleve etter adopsjon. Bufdir bør ha ansvar for at rådgiverne får opplæring før de deltar på ordningen, og at de årlig får veiledning. Rådgiverne bør også samles hvert år for å utveksle erfaringer. Det er viktig at rådgiverne er dyktige på å skille mellom problemstillinger som kan relateres til adopsjonen, altså det forhold at barnet er adoptert, og eventuelle andre årsaker til at familien har utfordringer. Dette er avgjørende for at familien skal kunne få riktig hjelp, støtte og rådgivning.

Adoptivbarn er i ulike aldre når adopsjonen finner sted, og dersom de får behov for oppfølging, vil behovet kunne melde seg på ulike tidspunkt. Noen barn og deres familier har hjelpebehov med det samme etter at adopsjonen er gjennomført, mens andre får behov når barnet er i tenårene. Andre igjen vil aldri oppleve behov for særlig oppfølging. Rent praktisk er det imidlertid nødvendig at kravet begrenses til et visst antall år. Adopsjonslovutvalget foreslår at adoptivbarn og deres familier får et lovfestet krav på oppfølging fra Bufdir sine rådgivere i 3 år etter adopsjonen. Det antas at de fleste vil ha behov tidlig etter adopsjonen. Ordningen med rådgivere vil sikre at det finnes fagpersonell med særlig kompetanse på adopsjon. Dersom adoptivbarn og deres familier på et senere tidspunkt enn 3 år etter adopsjonen skulle møte på utfordringer relatert til adopsjonen, vil det dermed være praktisk mulig å få oppfølging av kvalifiserte fagpersoner utenom den lovfestede ordningen.

Hvor mange timer adoptivfamiliene skal ha rett på, bør etter Adopsjonslovutvalgets syn reguleres i forskrift, men utvalget mener at 10 timer bør være et godt utgangspunkt. Dersom barnet og familien har større utfordringer, bør de henvises til videre oppfølging eller behandling i det ordinære hjelpeapparatet.

Retten til oppfølging gjelder adoptivbarnet og dets familie i fellesskap. Rådgiveren må vurdere konkret om både barnet og familien skal få oppfølging, eller om oppfølgingen bare skal gis som råd og veiledning til foreldrene eller til barnet. Dette vil til dels avhenge av barnets alder.

#### 24.7.2.4 Andre konkrete forslag til oppfølging av adoptivfamilier

Hove-utvalget foreslo å tillegge Bufdir en adopsjonsfaglig kompetansenhet med ansvar for å spre nødvendig kunnskap, forskning og erfaringer om adopsjon, og mente at dette ville øke mulighetene for god rådgivning og veiledning av adoptivfamilier (NOU 2009: 21 s. 234 og 243). Hove-utvalget ga også andre konkrete forslag om tiltak og støtte etter adopsjon, f.eks. at det burde etableres en digital adopsjonsportal i Bufetat og at Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern burde utvides til også å omfatte adopsjon. På sikt mente Hove-utvalget at det kunne være ønskelig med et eget kompetansesenter for adopsjon (NOU 2009: 21, se bl.a. s. 247).

På bakgrunn av at ansatte i adopsjonsorganisasjonene i lenger tid har fått tilbakemeldinger fra adoptivforeldre om at kompetansen på adopsjon er meget varierende i ulike kommuner, ble det i januar 2012 nedsatt en prosjektgruppe bestående av to representanter fra Adopsjonsforum og to fra InorAdopt. Styrene i organisasjonene ga prosjektgruppen et mandat hvor det overordnede målet var å utrede behovet for et kompetansesenter for adopsjon, samt å foreslå en eller flere organiseringsformer. Prosjektgruppa's utredning ble presentert på et møte med representanter fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Bufdir, InorAdopt og Adopsjonsforum til stede 7. mai 2013. I sin rapport konkluderte prosjektgruppen med at det i Norge er behov for å samle kompetansen om adopsjon på et nasjonalt nivå, i et nasjonalt kompetansesenter. Målsettingen skulle være å sikre kompetanseheving og utviklingsarbeid innenfor adopsjonsfeltet. Videre anbefalte prosjektgruppen at det ut ifra kompetansesenteret engasjeres veiledere på fylkesnivå som skal følge opp de enkelte adoptivfamilier. Prosjektet synliggjorde i tillegg behov for kompetanseheving

innenfor faginstanser som møter adopterte og deres foreldre, og gruppen foreslo ulike fremgangsmåter for å møte dette behovet.

Adopsjonslovutvalget støtter både Hove-utvalgets og adopsjonsorganisasjonenes konkrete forslag om å bedre oppfølgingen av adoptivfamilier. Adopsjonslovutvalget finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på forslagene, fordi utvalget mener at forslagene faller utenfor rammene av hva som bør lovreguleres. Med hensyn til forslaget om kompetansesenter, påpeker Adopsjonslovutvalget at et kompetansesenter for adopsjon bør ligge til en annen, allerede etablert institusjon som har forutgående kunnskap på lignende felt, f.eks. Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP). Et kompetansesenter kan bl.a. i samarbeid med Bufdir drive et nettverk av psykologer med særlig kunnskap om adopsjon, som igjen kan være en del av tilbudet om oppfølging som Adopsjonslovutvalget foreslår i punkt 24.7.2.3. Etter Adopsjonslovutvalgets syn er imidlertid den mest umiddelbare utfordringen til adoptivfamiliene ikke fraværet av et kompetansesenter, men fraværet av kompetanse om adopsjon hos de nærmeste hjelpetjenestene, barnehage, skole osv.

#### 24.7.2.5 Adopsjonsstøtten

Hoveutvalget foreslo å øke adopsjonsstøtten til adopsjonssøkere til minst 1 G. Videre viste Hoveutvalget til at adopsjon gjennom organisasjon gir størst mulig grad av sikkerhet mot kjøp og salg av barn eller annen uetisk opptreden ved adopsjon, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 6. Hove-utvalget foreslo på dette grunnlag kun å tildele støtte til søkere som adopterer barn gjennom adopsjonsorganisasjon (NOU 2009: 21 s. 162).

De høringsinstansene som uttalte seg om forslaget, var positive til å øke adopsjonsstøtten til minst 1 G. Bufdir ga også uttrykkelig støtte til at det kun bør være søkere som adopterer gjennom adopsjonsorganisasjoner, som har rett på adopsjonsstøtte. Bufdir lanserte imidlertid et forslag om ikke å videreføre gjeldende system med adopsjonsstøtte direkte til adoptivforeldre, men å gi denne direkte til adopsjonsorganisasjonene (høringsuttalelsen til Bufdir datert 25. mai 2010 s.

40). Etter Bufdirs syn var en annen fordel at adopsjonsorganisasjonene da vil få en mer forutsigbar og fri økonomi.

Adopsjonslovutvalget ser positive sider ved Bufdirs forslag om å gi adopsjonsstøtten direkte til adopsjonsorganisasjonene, men er kritisk til å knytte mer av støtten som adopsjonsorganisasjonene får, opp mot antallet gjennomførte adopsjoner. Guide to Good Practice 2012 avsnitt 133 advarer mot å fordele støtte til adopsjonsorganisasjonene utfra antall gjennomførte adopsjoner. I tillegg mener Adopsjonslovutvalget at en endring av støtteordningen vil fordre større omlegginger enn det som er hensiktsmessig ut fra dagens adopsjonsbilde.

Adopsjonslovutvalget foreslår at adoptivfamilier som har adoptert et barn fra utlandet gjennom en adopsjonsorganisasjon, får krav på adopsjonsstøtte tilsvarende folketrygdens grunnbeløp (1 G). Forslaget vil gi en forutsigbar ordning for søkerne, og sikre at støtten også i fremtiden øker i takt med generell pris- og lønnsvekst. I tillegg vil forslaget gi et nødvendig løft i den offentlige støtten til adoptivforeldre.

Adopsjonslovutvalget er enig med Hove-utvalget i at adopsjonsstøtten kun bør gis til familier som har adoptert barn fra utlandet gjennom adopsjonsorganisasjon. Adopsjonslovutvalget er innforstått med at det kan virke underlig at adoptivfamilier som har fått forhåndssamtykke fra norske myndigheter til adopsjon, men som velger å adoptere utenom organisasjon, ikke skal få adopsjonsstøtte på lik linje med andre adoptivfamilier. Adopsjonslovutvalget peker imidlertid på at internasjonale adopsjoner utenom adopsjonsorganisasjon ligger på et lavere kostnadsnivå enn adopsjoner gjennom adopsjonsorganisasjoner fordi søkerne ikke belastes for adopsjonsmyndighetenes arbeid med saken. I tillegg er det en sentral målsetting at internasjonal adopsjon i størst mulig grad skjer gjennom adopsjonsorganisasjoner. At kun familier som adopterer gjennom adopsjonsorganisasjon får rett på støtte, kan bidra til at flere benytter seg av organisasjonene.

Nasjonale adopsjoner er så godt som uten kostnader for adoptivfamilien og vil derfor ikke omfattes av ordningen med adopsjonsstøtte.

*Del X*  
*Virknninger av adopsjon*



## Kapittel 25

# Virkninger av adopsjon

### 25.1 Innledning

Adopsjoners virkninger er tildelt et eget kapittel i adopsjonsloven og er dermed ett av få områder som loven regulerer relativt inngående.

De fem bestemmelsene i adopsjonsloven kapittel 3 om adopsjoners virkninger tar for seg rettslig likestilling mellom adoptivbarn og andre barn, begrensninger i likestillingen for barnets religiøse oppdragelse og ved besøkskontakt etter fosterbarnadopsjon, rettsvirkninger av ny adopsjon av allerede adoptert barn, og de mer praktiske sidene ved adopsjonens virkninger. Dette kapitlet presenterer gjeldende rett for hver av de fem bestemmelsene, Haagkonvensjonens og Europarådskonvensjonens regulering av rettsvirkninger av adopsjon og de øvrige nordiske lands rett på området. Hove-utvalget la ikke frem forslag på endringer med hensyn til adopsjoners virkninger. Adopsjonslovutvalget legger i slutten av kapitlet frem sine forslag til endringer og lovbestemmelser.

### 25.2 Gjeldende rett

#### 25.2.1 Samme rettsstilling som egenfødte barn

Adopsjonsloven § 13 knesetter adoptivbarnets rettsstilling etter adopsjon:

«Ved adopsjonen får adoptivbarnet og dets livsarvinger samme rettsstilling som om adoptivbarnet hadde vært adoptivforeldrenes egenfødte barn, om ikke annet følger av § 14 eller annen lov. Samtidig faller rettsforholdet til den opprinnelige slekten bort, om ikke annet følger av særskilt lov.

Har en ektefelle eller samboer adoptert den andre ektefellens eller samboerens barn, får barnet samme rettsstilling i forhold til ektefellene eller samboerne som om det var deres felles barn. Det samme gjelder for barn adoptert etter § 5 b annet, tredje og fjerde ledd.

Første ledd første punktum slår fast det generelle utgangspunkt, nemlig at adoptivbarn skal ha samme rettsstilling som om de var adoptivforeldrenes egenfødte barn, heretter betegnet som «rettslig likestilling» eller «likestillingsprinsippet». Den rettslige likestillingen gjelder uavhengig av om adopsjonen er gjennomført i Norge eller i utlandet, jf. adl. § 22, jf. § 16e.<sup>1</sup> Andre punktum sier uttrykkelig at rettsforholdet til barnets opprinnelige familie og slekt faller bort ved adopsjonen. Selve virkningen av regelen om at rettsforholdet til den opprinnelige slekten faller bort ved adopsjon, begrenses noe av både adl. § 14a, ekteskapsloven § 3 annet ledd (forbud mot å inngå ekteskap med nær opprinnelig familie), strl. (2005) §§ 312 og 313 (strl. (1902) §§ 197 og 198) (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- og adoptivfamilie.

1917-loven i sin opprinnelige form kjente bare svake adopsjoner, og 1917-loven hadde en rekke bestemmelser som regulerte rettsvirkningene av adopsjon på forskjellige felt. Blant annet beholdt barnet den fulle arveretten etter sine opprinnelige foreldre og deres slekt og de opprinnelige foreldrene beholdt arveretten etter barnet fremfor adoptivforeldrene dersom barnet døde uten å etterlate seg livsarvinger. Etter hvert ble reglene om svak adopsjon gjenstand for kritikk og diskusjon, og fra 1935 ble det innført en ordning med dobbelt adopsjonsstatus, både sterk og svak adopsjon, se kapittel 5.3. Ved lov 21. desember 1956 nr. 7 ble bestemmelsene om svak adopsjon helt opphevet og sterk adopsjon ble eneste alternativ. Både før og etter 1956 det ble foretatt endringer i

<sup>1</sup> Norge kan komme i en situasjon hvor en «svak» adopsjon gjort i utlandet, altså en adopsjon hvor noen av de rettslige båndene til opprinnelige foreldre fortsatt består, må anerkjennes etter adl. § 22. Normalt vil ikke dette få noen betydning for barnets rettsstilling her i landet, jf. § 22 (se mer kapittel 26 om interlegale spørsmål).

adopsjonsloven og andre lover som førte til mer rettslig likestilling mellom adoptivbarn og egenfødte barn på ulike områder. De spesielle reguleringene av adoptivbarns rettsstilling fra 1917-loven, ble ikke videreført i nåværende adopsjonslov fordi den generelle regelen i adl. § 13 gjorde dem overflødige. Flere av bestemmelsene i andre lover ble opphevet av samme grunn. Med få unntak er det altså nå full rettslig likestilling mellom adoptivbarn og andre barn. En følge av dette er at adoptivbarnet (og dets livsarvinger) er rettslig likestilt med adoptivforeldrenes slekt. De tar f.eks. arv som livsarvinger etter «adoptivbesteforeldrene», og har legalarverett etter adoptivforeldrenes slektninger som om de skulle vært adoptivforeldrenes egenfødte barn.

Adopsjonsloven § 13 annet ledd retter seg spesifikt mot rettsvirkningen av stebarnadopsjon. Bestemmelsen er ny i nåværende adopsjonslov, og den ble senest endret ved lov 24. april 2014 nr. 13. Sett i lys av adl. § 5 b første ledd og § 13 første ledd, kan en regel som spesifikt regulerer rettsvirkningen av stebarnadopsjon virke unødvendig. Hognestad og Steenberg mener imidlertid at det skaper «bedre oversikt at rettsvirkningen av stebarnadopsjon er uttrykkelig presisert i loven. § 13 annet ledd er dessuten viktig for å kunne forstå rekkevidden av bestemmelsen i adl. § 15 [...]», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 249).

Dersom en enslig person adopterer barnet, faller rettsforholdet til begge de opprinnelige foreldrene og deres slekt bort. Dette gjelder derimot ikke dersom det er stefar/mor som adopterer sitt stebarn.

## 25.2.2 Begrensninger i rettslig likestilling

### 25.2.2.1 Innledning

Med hensyn til religiøs oppdragelse, odelsrett, statsborgerskap og rett til adoptivforeldrenes etternavn, gjelder ikke den rettslige likestillingen mellom adopterte og andre fullt ut. I tillegg gir både adopsjonsloven selv, ekteskapsloven og straffeloven visse begrensninger i regelen om at rettsforholdet mellom barnet og den opprinnelige slekten faller bort ved adopsjon. Disse begrensningene i likestillingen i adl. § 13 blir gjennomgått her. Enkelte andre lover har noen særbestemmelser for adopsjon og adoptivbarn som gir innholdsmessig avvikende regler for adoptivbarn eller presiseringer av hva som skal gjelde når et barn er adoptert, se f.eks. arbeidsmiljølovens bestemmelser om omsorgspermisjon for adoptivforeldre, folketrygdens regler om adopsjonspenger osv.<sup>2</sup>

Siden disse reglene gjelder presiseringer på spesifikke områder, vil de ikke bli redegjort for her.

### 25.2.2.2 Religiøs oppdragelse som begrensning

Adopsjonsloven § 14 er en begrensning i regelen om rettslig likestilling mellom adoptivbarn og andre barn:

«Om adoptivbarnets religiøse oppdragelse kan det treffes særskilt bestemmelse i adopsjonsbevillingen.»

Sett bort fra at språket er modernisert, tilsvarende bestemmelsen 1917-lovens § 11 annet ledd. Under høringen til ny adopsjonslov uttalte kun én høringsinstans seg om bestemmelsen. Dommerforeningen stilte spørsmål ved om begrensningen i rettslig likestilling var nødvendig. Justisdepartementet så på sin side ikke «tilstrekkelig grunn» til å foreslå noen endring i rettsstilstanden (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 28).

Bestemmelser om religiøs oppdragelse forekommer ikke i dagens adopsjonsbevillinger, hverken av barn adoptert i Norge eller fra utlandet (Hognestad og Steenberg (2000) s. 249). Om norske myndigheter hadde stilt slike vilkår, ville det oppstått spørsmål om rekkevidden av vilkåret opp mot foreldreansvaret og senere barnets selvbestemmelsesrett.

Dersom et slikt krav skulle stilles i selve adopsjonsbevillingen fra utlandet, vil den ikke være bindende for hverken foreldrene eller norske myndigheter. Det er opp til foreldrene, som en del av foreldreansvaret, å bestemme hvorvidt barnet skal ha en religiøs oppdragelse eller ikke. Barnet har selvbestemmelsesrett i religiøse spørsmål etter fylte 15 år, jf. kirke-loven § 3 og trossamfunnsloven § 3 (se også barneloven § 32).

Det forekommer at opprinnelseslandet setter som vilkår at adoptivforeldrene tilhører en religiøs retning for at de skal kunne tildeles barn fra det aktuelle landet. En slik utvelgelse basert på religiøs tilknytning ville vært i strid med ulike diskrimineringsregler om adopsjonen var gjort i Norge.

I høringsrunden stilte Kommunal- og arbeidsdepartementet et spørsmål som også kan sorteres under denne bestemmelsen. Departementet argumenterte for at adopsjonsloven burde inneholde et uttrykkelig krav til adopsjonsforeldrene om å orientere barnet om dets religiøse, kulturelle og

<sup>2</sup> For en gjennomgang både av disse og av rettsområdene gjennomgått ovenfor, se Hognestad og Steenberg (2000), s. 357-414.



språklige bakgrunn (Ot.prp. nr. 40 (1984–85), s. 28):

«Barn adoptert fra utlandet vil ofte skille seg ut fra norske barn gjennom sitt utseende og sin hudfarge. Barnet vil derfor selv tidlig kunne føle behov for informasjon om sin bakgrunn. For barnets egen følelse av identitet og tilhørighet kan det derfor være en fordel å få en slik orientering. Det antas å være tilstrekkelig å statuere denne orienteringen som en oppfordring til adoptivforeldrene. Til oppfordringen kan også knyttes den begrensning at den bør skje så snart det er tilrådelig.»

Justisdepartementet var enig i at det var ønskelig at barnet får en slik orientering, men mente at reguleringen ikke burde utformes som et påbud i selve loven (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 28).

#### 25.2.2.3 Besøkskontakt som begrensning

Barnevernloven § 4-20a åpner for rett til besøkskontakt etter fosterbarnadopsjon (se kapittel 10.2.5 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 (Prop. 7 L (2009–2010) s. 26):

«Formålet med forslaget er imidlertid å sikre barnet alle de fordeler en adopsjon innebærer, og at kontakt med biologiske foreldre kommer som et tillegg. Meningen er således ikke å uthule adopsjonsinstituttet eller på noen måte gjøre endringer i den tilknytningen som adopsjonsinstituttet gir barnet. Det vil kun være tale om en relativt begrenset endring. For det første vil det kun gjelde adopsjonstilfellene etter barnevernloven § 4-20, videre er det ikke tanken at det skal gjelde alle disse, og i tillegg vil det være tale om nokså begrenset kontakt.»

Ved innføringen av adopsjon med kontakt ble § 14a inntatt i adopsjonsloven:

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

Bestemmelsen utgjør en begrensning fra hovedregelen i adl. § 13 om adopsjonens følger for barnets rettsstilling til henholdsvis adoptivforeldrene og den opprinnelige slekten. Det kunne vært tilstrekkelig at unntaket fremgikk av barnevernloven, men departementet mente at en slik bestemmelse også burde følge direkte av adopsjonsloven (Prop. 7 L (2009–2010) s. 27–28).

#### 25.2.2.4 Øvrige begrensninger

##### Odelsrett

De største forskjellene i odel- og åsetesretten gjelder de som ble adoptert før nåværende adopsjonslov ble innført. Tidligere hadde nemlig adoptivbarn ikke odelsrett etter adoptivforeldrene eller deres slekt, jf. 1917-loven § 17 siste ledd. I 1956 ble 1917-loven endret slik at det ble mulig for adoptivbarn å overta adoptivforeldrenes odelsgård. Forutsetningen var at barnet hadde bodd på eiendommen i minst 10 år, eller siden fødselen dersom barnet var under 10 år. Adoptanten kunne ved testament bestemme at regelen ikke skulle gjelde. Dersom adopsjonen har funnet sted etter at nåværende adopsjonslov trådte i kraft, regulerer den generelle regelen i adl. § 13 første ledd spørsmålet om odelsrett. Adoptivbarn har nå samme rettsstilling som andre også ved odelsrettslige spørsmål. Adoptivbarnet går inn i prioritetsrekkefølgen fra det tidspunkt barnet blir adoptert, og ikke fra fødselstidspunktet, jf. odelsloven § 12 annet ledd.

##### Statsborgerskap og rett til samme etternavn

Barn som adopteres av en norsk statsborger blir norsk statsborger ved adopsjonen. Dersom vedkommende er fylt 18 år, får derimot ikke vedkommende automatisk statsborgerskap. Det følger av statsborgerloven § 5. Regelen gjelder ikke barn i ordets snevre forstand, men er likevel verdt å nevne. For at barn under 18 år skal bli gitt norsk statsborgerskap, fremgår det av statsborgerloven § 5 at adopsjonen må være gitt av norsk myndighet i medhold av adopsjonsloven, eller ved utenlandsk adopsjon som skal gjelde i Norge etter bestemmelsene i kapittel 4 i adopsjonsloven. Med hensyn til de adopsjonene som krever etterfølgende norsk anerkjennelse etter adl. § 19 tredje ledd for at de skal gjelde i Norge, vil det norske statsborgerskapet først inntre fra tidspunktet for den norske anerkjennelsen (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) s. 217). Forarbeidene påpeker at det derfor er viktig at norske utenriksstasjoner som mottar

søknad om pass er kjent med sontringen mellom adl. § 19 første og tredje ledd. Dersom det skulle vise seg i ettertid at adopsjonsbevillingen er ugyldig, må spørsmålet om statsborgerskap avgjøres etter statsborgerskapsloven § 6 (Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) s. 217).

For personer som adopteres etter fylte 18 år, eller i de tilfeller vilkårene i adopsjonsloven kapittel 4 ikke er oppfylt, gjelder de ordinære vilkårene for å søke om norsk statsborgerskap, jf. statsborgerskapsloven § 7.

Et lignende skille mellom mindreårige og myndige adoptivbarn gjelder for adoptivbarnets rett på adoptivforeldrenes etternavn. Dersom barnet er under 18 år ved adopsjonen, får barnet automatisk adoptivforeldrenes etternavn, jf. navneloven § 5. Dersom den som er adoptert er fylt 18 år, må det fastsettes særskilt.

#### *Ekteskapsloven og straffeloven*

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 første ledd kan ikke slektninger i rett opp- eller nedstigende linje eller søsken inngå ekteskap. Bestemmelsens annet ledd omhandler adoptivbarn spesielt:

«I forhold til adoptivbarn gjelder forbudet overfor både den opprinnelige slekt og adoptivforeldrene og deres slekt. Er adoptivbarnet blitt adoptert på ny, kan fylkesmannen likevel samtykke i ekteskap mellom adoptivbarnet og en av de opprinnelige adoptivforeldrene eller dennes slektning.»

Til sammenligning med personer som ikke er adoptert, er altså adoptivbarnet avskåret fra giftemål innen to familier; sin opprinnelige familie og sin adoptivfamilie.

Straffeloven (2005) § 312 (strl. (1902) § 197) statuerer fengselsstraff for den som har seksuell omgang med slektning i nedstigende linje. Regelen gjelder både biologiske og adopterte etterkommere. Det følger av lovens forarbeider at regelen i § 313 (strl. (1902) § 198) om seksuell omgang med bror eller søster også gjelder adoptivsøsken (Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 267).

### **25.2.3 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.»

Adopsjonsloven § 15 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. Bestemmelsen er ny i nåværende adopsjonslov, og ble til som følge av at loven åpnet for ny adopsjon av allerede adopterte barn, jf. adl. § 3 annet ledd. Åpningen for ny adopsjon gjelder både mindreårige og myndige adoptivbarn. Ny adopsjon kan gjennomføres i Norge uavhengig av om den opprinnelige adopsjonen er gjort i utlandet eller her. Lovens forarbeider sier lite om bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 8–9.

Hognestad og Steenberg påpeker at bestemmelsen er noe uklar fordi den «sier ikke noe om hvilke rettsvirkninger stebarnadopsjon av tidligere adoptert barn har, og reiser tolkningstvil når det gjelder rettsvirkningen av ny adopsjon av eget-født barn», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 251.

Adopsjonsloven § 15 må forstås på bakgrunn av bestemmelsene i adl. § 13 første og annet ledd, § 5 og § 3 annet ledd annet alternativ (ny adopsjon av egenfødte barn som tidligere har vært adoptert). Rettsvirkningen av en adopsjon følger i utgangspunktet av adl. § 13 første ledd: adoptivbarnet og dets livsarvinger får samme rettsstilling som om adoptivbarnet hadde vært de nye adoptivforeldrenes egenfødte barn. Adopsjonsloven § 15 regulerer kun adoptivbarns rettsforhold *til sine tidligere adoptivforeldre og deres slekt*, dersom barnet blir adoptert på nytt. Ved ny adopsjon opphører rettsvirkningene av den første adopsjonen og faller bort.

Selv om adl. § 15 er formulert som at ny adoptant er i entall – «noen annen» – gjelder også bestemmelsen barn som blir adoptert av et nytt par. Dersom barnet blir adoptert av en enslig, vil rettsforholdet til begge de to tidligere adoptivforeldrene falle bort. Rettsvirkningen tilsvarer da førstegangsadopsjon av en enslig.

#### *Stebarnadopsjon av adoptivbarn*

Dersom et par har adoptert et barn sammen, og den ene adoptantens nye ektefelle deretter ønsker å adoptere barnet, faller denne stebarnsadopsjo-

nen utenfor adl. § 15. Rettsvirkningen blir den samme som ved andre adopsjoner. Det følger av den generelle regelen om rettslig likestilling i adl. § 13 første ledd at adoptivbarn som blir stebarnsadoptert likestilles med andre barn som blir adoptert.

Dersom adl. § 15 også hadde omfattet stebarnadopsjoner, ville bestemmelsen slik den står nå ført til at adoptivbarnets rettsforhold til begge de opprinnelige adoptivforeldrene opphørte ved en stebarnadopsjon. Likevel fremstår det som merkelig at når loven først regulerer ny adopsjon i en egen bestemmelse, ikke også regulerer rettsvirkningen av stebarnadopsjon av adoptivbarn, eller som Steenberg og Hognestad formulerer det: «Hvorfor lovgiveren har holdt denne rettsvirkningen av ny adopsjon utenom bestemmelsen i § 15 er ikke godt å si», jf. Hognestad og Steenberg (2000) s. 251. Rettsvirkningen ved stebarnadopsjon av adoptivbarn kunne vært formulert i et eget punktum i bestemmelsen.

#### *Rettsvirkning av «tilbake-adopsjon» av eget barn*

I forbindelse med «ordinære» stebarnadopsjoner, trekker Hognestad og Steenberg frem 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 adl. § 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 vises også til en uttalelse i forbindelse med Barne- og familiedepartementet med saksnr. 92/05014, sitert i Hognestad og Steenberg, som gir uttrykk for tilsvarende standpunkt):

«For den adopterte (og – i vårt eksempel – vedkommendes mor) ville et annet resultat ha vært urimelig. Sterke reelle hensyn tilsier at adl. § 15 her tolkes strengt etter ordlyden, og at

en «tilbake-adopsjon» til en av de opprinnelige foreldrene ikke har den virkning at rettsforholdet til den andre av de opprinnelige foreldrene opphører.»

Etter forespørsel fra Barne- og familiedepartementet, har lovavdelingen uttalt seg om spørsmålet (Lovavdelingens uttalelser (JDLOV-2000–17378):

«Verknadene av adopsjon er regulert i adopsjonslova kapittel 3. Det følger av § 15 at dersom barnet blir adoptert på nytt av ein annan enn ektefellen til adoptanten, som nettopp er tilfelle her, «opphører rettsvirkningene av den første adopsjonen i forhold til de første *adoptiv*foreldrene og deres slektninger» (vår utheving).

Ordlyden taler såleis i retning av at berre rettstilhøvet til tidlegare adoptivfar og slekta til adoptivfaren fell bort, og ikkje rettstilhøvet til opprinneleg mor og hennes slekt. Denne tolkinga vil også samsvare med det viktige prinsippet i norsk rett om at barnet så langt det er mogeleg skal ha tilknytning til begge biologiske foreldre, jf. Hognestad/Steenberg: Adopsjonsloven med kommentarer, Oslo 2000 s. 174.

Omsynet til eit godt resultat stør denne tolkinga av adopsjonslova § 15, jf. også den ålmenne fråsegna i Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 21–22, sitert i Barne- og familiedepartementet sitt brev. Det vil verke klart urimeleg både for den adopterte og mora dersom rettstilhøvet til mora skulle falle bort som følge av at den opprinnelege faren adopterer tilbake barnet sitt.

Lovavdelinga meiner difor løysninga må bli at rettstilhøvet til den opprinnelege mora og hennar slekt ikkje vert brote i eit tilfelle som dette.»

På denne bakgrunn kan 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 uttalte seg også om en litt annen vri på samme problemstilling, nemlig dersom opprinnelig forelder i eksempelet er adoptivforelder, altså at barnet skal adopteres for tredje gang (Lovavdelingens uttalelser (JDLOV-2000–17378):

«Ordlyden i § 15 trekkjer i retning av at ny adopsjon av ugift, tidlegare adoptivfar eller -mor fører til at adopsjonen i forhold til den

andre adoptanten fell bort. På dette punktet kan dermed adopsjonslova føre til ulike løysin-  
gar ettersom barnet er biologisk avkom etter  
sine foreldre, eller adoptert. Situasjonen er  
etter alt å dømme ikkje særleg praktisk, men det  
er ei problemstilling som ein kanskje bør ha i  
minnet ved seinare revisjonar av adopsjons-  
lova.»

Hognestad og Steenberg mener at det bør vurde-  
res om også rettsvirkningen av tilbake-adopsjon  
av egenfødte barn hvor den opprinnelige forelde-  
ren er gift, bør være at barnet beholder sin retts-  
lige tilknytning til den andre av de opprinnelige  
foreldrene. Det virker noe vilkårlig at den reelle  
muligheten for tilbake-adopsjon skal bestemmes  
av om opprinnelig forelder er gift eller ikke.

#### **25.2.4 Registrering i offentlige protokoller**

De rent praktiske sidene ved adopsjoners virknin-  
ger blir regulert i adl. § 16:

«Adopsjonsbevilling skal anmerkes ved adop-  
tivbarnets navn i folkeregisteret og i de andre  
offentlige protokoller som departementet  
bestemmer.»

Adopsjoner registreres sentralt på grunnlag av  
melding fra Bufdir, jf. forskrift om folkeregistre-  
ring § 3-2 nr. 3. Dette innebærer at etter at adop-  
sjonen er gjennomført, sender Bufdir en melding  
til Skatteetaten som har ansvaret for folkeregiste-  
ret. Meldingen danner grunnlaget for registrering  
av barnet i folkeregisteret. Adoptivforeldrene mel-  
der selv flytting til Norge for adoptivbarnet sitt.

Ifølge forskriftens § 11-3 annet ledd skal  
registerkort som ved adopsjon blir byttet ut eller  
fjernet fra registeret oppbevares på en forsvarlig  
måte slik at ingen andre får adgang til dem.  
Registerkortene skal avleveres hvert år samlet til  
statsarkivet i det 25. år etter at kortene ble tatt ut  
av registeret. Skattedirektoratet fastsetter nær-  
mere regler for avlevering av opplysninger fra Det  
sentrale folkeregister, jf. § 11-3 fjerde ledd siste  
punktum.

Norske adopsjonsmyndigheter sender ikke  
melding om adopsjoner til utenlandske registre-  
ringsmyndigheter, heller ikke når det gjelder  
andre nordiske land.

Barn som adopteres fra utlandet får fødselsda-  
toen fastsatt på grunnlag av sitt pass, jf. forskriften  
§ 2-3 annet ledd. Dersom barnets fødselsdato er  
usikker, foreldrene mener at barnets oppgitte  
alder ikke samsvarer med medisinske eller psyko-

logiske tester av barnet, ulike dokumenter fra  
opprinnelseslandet opererer med ulike fødselsda-  
toer eller lignende, kan adoptivforeldrene søke  
folkeregisteret om endring i barnets fødselsdato,  
jf. forskriften § 2-4. Praksis har lagt en høy terskel  
for å få forandret registrert fødselsdato (Hogne-  
stad og Steenberg (2000) s. 255).

Bufdir holder selv et sentralt adopsjonsregis-  
ter hvor alle adopsjoner fra 1917 og fremover er  
registrert. Det sentrale adopsjonsregister inne-  
holder både norske og utenlandske adopsjoner  
som er registrert her i landet. Registeret inne-  
holder grunnleggende opplysninger om barnet,  
adoptivforeldrene og om de opprinnelige forel-  
drene dersom deres identitet er kjent. Registeret  
inneholder også opplysninger om tidspunktet for  
adopsjonen, hvilken myndighet som gjennom-  
førte adopsjonen med mer. For eldre norske adop-  
sjoner gir registeret opplysninger om adopsjonen  
er «sterk» eller «svak».

I praksis sender adopsjonsmyndighetene mel-  
ding til andre instanser i de tilfeller det dreier seg  
om en nasjonal adopsjon. For eksempel sender  
adopsjonsmyndighetene melding til sognepres-  
ten i det sognet barnet er døpt i, dersom barnet er  
døpt i Norge. Dersom det er betalt barnebidrag  
for barnet før adopsjonen, sender adopsjonsmyn-  
dighetene melding om adopsjon til NAV forvalt-  
ning.

## **25.3 Internasjonale forpliktelser**

### **25.3.1 Innledning**

Haagkonvensjonens og Europarådskonvensjo-  
nens regulering av adopsjoners rettsvirkninger  
bærer preg av å være kompromissløsninger for å  
favne om en rekke ulike staters reguleringer og  
rettssystemer innen adopsjon. I Europa har en  
imidlertid uttrykkelig satt som utgangspunkt at  
adopterte barn skal likestilles rettslig med andre  
barn overfor sine foreldre. Det har ikke vært  
mulig i Haagkonvensjonen, da den tar sikte på å  
omfatte både sterke og svake adopsjoner. Men  
som det fremgår nedenfor, finner en også i Europa  
reguleringer som skiller seg i relativt stor grad fra  
norsk og nordisk regulering. Europarådskonven-  
sjonen er utformet for å kunne ta opp i seg disse  
ordningene.

### **25.3.2 Haagkonvensjonen**

Både spesialkommisjonen og flertallet av statene  
som deltok i utformingen av Haagkonvensjonen  
mente at reguleringen skulle omfatte alle typer av

internasjonale adopsjoner. Dette innebærer f.eks. at konvensjonen omfatter både adopsjon hvor rettsvirkningen er at barnets rettslige forhold til sine opprinnelige foreldre opphører, ofte kalt sterk adopsjon, og adopsjon hvor barnet beholder sin rettslige tilknytning til foreldrene, ofte kalt svak adopsjon.

Haagkonvensjonen legger opp til et system hvor rettmessige adopsjoner gjort i en medlemsstat, skal anerkjennes i andre medlemsstater, jf. Haagkonvensjonen artikkel 23. Ved å anerkjenne en adopsjon gjort i en annen stat, anerkjennes adopsjonens rettsvirkninger. På grunn av Haagkonvensjonens spennvidde ved at den omfatter både svake og sterke adopsjoner, kan det oppstå noen utfordringer når en stat skal anerkjenne rettsvirkningene av en adopsjon gitt i annen stat. Dette var en av utfordringene da bestemmelsen om anerkjennelse av adopsjon skulle utformes, og det fremgår også av forarbeidene: «After great efforts had been made, in a sincere spirit of compromise a minimum consensus could be reached as to certain effects arising from all the adoptions covered by the Convention», jf. Explanatory Report avsnitt 439.

Artikkel 26 regulerer hvilke rettsvirkninger medlemsstater anerkjenner når de anerkjenner en internasjonal adopsjon gjort i utlandet. Under utarbeidelsen av Haagkonvensjonen lyktes det ikke spesialkommisjonen å komme til enighet om hvilke følger adopsjon skal få for adoptivbarns rettigheter. Årsaken var at noen av delegatene mente at hensikten med Haagkonvensjonen ikke var å regulere adoptivbarns rettsforhold, men å fremme og muliggjøre samarbeidet mellom statene for å sikre at internasjonale adopsjoner skjer til barnets beste (Explanatory Report avsnitt 436). Ved å slå fast hvilke rettsvirkninger en adopsjon skal ha, sier artikkel 26 imidlertid også noe om adoptivbarns rettigheter.

«1) Anerkjennelse av en adopsjon innbefatter anerkjennelse av

a) det rettslige foreldre/barn-forhold mellom barnet og dets adoptivforeldre,

b) adoptivforeldrenes foreldreansvar for barnet,

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.

2) 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 kontra-

herende stat hvor adopsjonen anerkjennes, nyte godt av de samme rettigheter som de som følger av adopsjoner som har slik virkning i vedkommende stat(er).

3) De foregående ledd er ikke til hinder for å anvende bestemmelser som er gunstigere for barnet og som gjelder i den kontraherende stat som anerkjenner adopsjonen.»

Artikkel 26 nr. 1 oppstiller visse minstekrav for hvilke virkninger enhver adopsjon som omfattes av Haagkonvensjonen må ha. Den gjelder adopsjoner av alle slag og uavhengig av om staten som skal anerkjenne adopsjonen etter sitt regelverk ikke tillater den type adopsjon. Bestemmelsen må leses i sammenheng med Haagkonvensjonen artikkel 2 nr. 2. Den slår fast at «Konvensjonen omfatter bare adopsjoner som etablerer et varig foreldre/barn-forhold». Dersom adopsjonen ikke skaper et permanent og rettslig bindende foreldre-barn-forhold, omfattes den ikke av Haagkonvensjonen (Explanatory Report avsnitt 441 og Guide to Good Practice 2008 avsnitt 557).

Det følger av artikkel 26 nr. 1 bokstav a) at dersom en medlemsstat anerkjenner en adopsjon, så innebærer det at foreldrene regnes som barnets rettslige foreldre i den anerkjennende staten. En adopsjon som etablerer et varig, rettslig foreldre-barn-forhold mellom barnet og dets adoptivforeldre, skal anerkjennes av samtlige medlemsstater uavhengig av om adopsjonen også fjerner det rettslige båndet mellom barnet og dets opprinnelige foreldre eller ikke. Særlig bokstav a) må leses i sammenheng med artikkel 2 nr. 2, da det i bokstav a) ikke uttrykkelig oppstilles et krav om varighet.

En anerkjennelse av en adopsjon innebærer også en anerkjennelse av foreldrenes foreldreansvar overfor barnet, jf. artikkel 26 nr. 1 bokstav b). Her benyttes formuleringen «parental responsibility» istedenfor «parental authority» som først var foreslått. Formuleringen er valgt både fordi det er dette begrepet som normalt benyttes i internasjonale dokumenter, og fordi det klargjør og understreker at foreldreskap også gir plikter, ikke bare rettigheter (Explanatory Report avsnitt 446).

Bokstav b) kan ses som overflødig i selskap med bokstav a); adoptivforeldrenes foreldreansvar er en konsekvens av et rettslig foreldre-barn-forhold mellom barnet og adoptivforeldrene. Under utarbeidelsen av Haagkonvensjonen kom en imidlertid frem til at formuleringene i bokstav a) og b) ikke nødvendigvis har samme rekkevidde «because there may be other effects arising from the legal parent-child relationship between the

child and his or her adoptive parents.» Videre var det tilrådelig å uttrykkelig nevne foreldreansvar som en egen rettsvirkning «taking into account that the legal parent-child relationship continues and not the parental authority when the child attains the majority and because the best interests and the protection of the child are the paramount consideration of all intercountry adoptions», jf. Explanatory Report avsnitt 447.

Bokstav c) slår fast at dersom adopsjonens rettsvirkning i det landet hvor den gjennomføres er at det rettslige forholdet mellom adoptivbarnet og dets opprinnelige foreldre opphører ved adopsjonen, skal adopsjonen anerkjennes som sterk av andre stater (også mottakerstaten). Det kan eksempelvis føre til at mottakerstaten er tvunget til å anerkjenne at forholdet opphører, selv om mottakerstatens regelverk ikke omfatter sterke adopsjoner. Her har imidlertid mottakerstaten all mulighet til å avbryte adopsjonsprosessen før den er fullført, f.eks. ved ikke å utstede erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c) (Explanatory Report avsnitt 452–453). Stater som ikke er involvert i den konkrete adopsjonen har derimot ikke samme mulighet.

Artikkel 26 nr. 2 regulerer kun adopsjoner hvor det rettslige forholdet mellom barnet og dets opprinnelige foreldre opphører ved adopsjonen. I stater hvor adopsjonen anerkjennes, eller blir gitt (dersom adopsjonen ikke gjennomføres i opprinnelsesstaten), skal barnet tilstås tilsvarende rettigheter som gis til barn som er adoptert ved nasjonal adopsjon (Explanatory Report avsnitt 464). Bestemmelsen gjør seg ikke gjeldende i stater som ikke tillater sterke adopsjoner. Her vil anerkjennelse av adopsjonen reguleres av nr. 1 og 3, og adoptivbarnets rettigheter vil følge av artikkel 26 nr. 1 bokstav a) og b), samt nr. 3.

Formålet med artikkel 26 nr. 2 er å gi barn som er adoptert internasjonalt samme rettslige status og vern som barn som er adoptert nasjonalt (Explanatory Report avsnitt 465). Rett til ikke-diskriminering følger også av FNs barnekonvensjon artikkel 21 bokstav c):

«Parter som anerkjenner og/eller tillater adopsjon, skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet, og de skal [...] (c) sikre at barn som adopteres til et annet land, nyter godt av de samme beskyttelsestiltak og regler som gjelder for adopsjon innenlands».

Haagkonvensjonen artikkel 26 nr. 2 får særlig aktualitet i de tilfeller hvor mottakerstaten, (der-

som adopsjonen gjennomføres der) eller anerkjennende stat, tillater både sterk og svak adopsjon. I slike tilfeller skal virkningen av en sterk adopsjon gjort i utlandet også i mottakerstaten være at det rettslige forholdet mellom barnet og de opprinnelige foreldrene opphører.

Bruken av «bringer til opphør et tidligere eksisterende rettsforhold mellom foreldre og barn» innebærer ikke at bruddet må være endelig. Artikkel 26 nr. 2 omfatter også de tilfeller hvor adopsjon kan oppheves (Explanatory Report avsnitt 468).

Artikkel 26 nr. 3 er strengt tatt overflødig fordi det sier seg selv at Haagkonvensjonen ikke forhindrer medlemsstater i å anerkjenne en adopsjon som gir barnet bedre vern enn det har etter nr. 1 og 2. Et eksempel på et tilfelle hvor nr. 3 kan gjøre seg gjeldende fremgår av Explanatory Report (avsnitt 470):

«where the child was adopted by way of a ‘simple’ adoption in the State of origin or in the receiving State and without acquiring rights of inheritance *vis-à-vis* members of the adoptive family. In this case, neither paragraph 1 *c* nor paragraph 2 applies, because the pre-existing legal relationship between the child and his or her mother and father is not terminated. Nevertheless, under paragraph 3, the laws of the recognizing State may accord rights of inheritance *vis-à-vis* the adoptive family to the child.»

Dersom det er gjennomført en svak adopsjon i barnets opprinnelsesland, skal andre medlemsstater som et minimum anerkjenne de rettslige virkningene som adopsjonen har etter opprinnelseslandets rett. Artikkel 26 nr. 3 hindrer imidlertid ikke mottakerstaten i å gi barnet ytterligere rettigheter, ut over de som følger direkte av anerkjennelsen. Videre kan mottakerstaten også «oppgradere» en svak adopsjon til en sterk adopsjon etter artikkel 27. De opprinnelige foreldrenes samtykke kreves i så tilfelle.

Artikkel 26 løser ikke alle spørsmål som kan oppstå når en stat skal anerkjenne en adopsjon gjort i en annen medlemsstat. Tatt i betraktning kompleksiteten i spørsmålet om rettsvirkninger og spennvidden på de ulike reguleringene i de ulike medlemsstatene rundt dette spørsmålet, gir artikkel 26 likevel gode løsninger for flere av situasjonene som kan oppstå.

### 25.3.3 Europarådskonvensjonen

Som Haagkonvensjonen må Europarådskonvensjonen leses i lys av at den skal regulere flere ulike nasjoners rettssystemer og rettsregler. Likevel er reguleringen mindre problematisk all den tid Europarådskonvensjonen artikkel 11 har som formål å sikre at adopterte barn blir behandlet som om det skulle vært adoptantens biologiske barn, og at alle bånd med barnets opprinnelige foreldre blir brutt (Explanatory Report avsnitt 64). Artikkel 11 lyder:

«1) Ved adopsjonen blir barnet et fullverdig medlem av adoptant(en)s familie, og har i forhold til adoptant(en) og hans, hennes eller deres familie de samme rettigheter og forpliktelser som et barn av adoptant(en) hvis slektskap er lovformelig fastslått. Adoptant(en) får foreldreansvaret for barnet. Ved adopsjonen opphører rettsforholdet mellom barnet og dets far, mor og opprinnelige familie.

2) Adoptantens ektefelle, registrerte partner eller samboer skal likevel beholde sine rettigheter og forpliktelser overfor barnet dersom det er hans eller hennes barn, med mindre noe annet er bestemt i loven.

3) Med hensyn til opphøret av rettsforholdet mellom barnet og dets opprinnelige familie, kan partene gjøre unntak i slike spørsmål som barnets slektsnavn og hinder for inngåelse av ekteskap eller registrert partnerskap.

4) Partene kan ha bestemmelser om andre former for adopsjon med mer begrensede virkninger enn dem som er angitt ovenfor i denne artikkel.»

Europarådskonvensjonen retter seg i hovedsak mot sterke adopsjoner, men stater som benytter seg av svake adopsjoner kan også bruke den (Explanatory Report avsnitt 63).

I artikkel 11 nr. 1 benyttes formuleringen «fullverdig medlem» («a full member of the family»). Det innebærer at barnet skal ha de samme rettigheter og forpliktelsene som om det var adoptivforeldrenes biologiske barn. Rettigheter og forpliktelser er ikke begrenset til en bestemt kategori (som personlige eller økonomiske rettigheter og plikter). Foreldreansvaret nevnes uttrykkelig selv om det strengt tatt faller innenfor «rettigheter og forpliktelser». Grunnen til at det nevnes uttrykkelig er dets store betydning («of its great importance»), jf. Explanatory Report avsnitt 65.

Artikkel 11 nr. 2 regulerer stebarnsadopsjon, og bestemmelsen slår fast at med mindre noe

annet er bestemt i loven, vil ektefellen, samboeren eller partneren til den som adopterer, beholde sin tilknytning til barnet. Artikkel 11 nr. 3 åpner for å gjøre unntak fra likestillingsprinsippet mellom adoptivbarn og andre barn. Bestemmelsen nevner to eksempler: stater kan bestemme at barnet ikke skal få adoptivforeldrenes etternavn automatisk, og stater kan begrense adoptivbarnets rettslige mulighet til å inngå ekteskap eller partnerskap med sin biologiske familie.

Artikkel 11 nr. 4 åpner for nasjonale unntak, og i praksis innebærer bestemmelsen at stater kan tillate svake adopsjoner. Her kan de rettslige konsekvensene av adopsjoner variere fra stat til stat og konvensjonen gir derfor ingen eksempler på hvilke rettslig konsekvenser slike adopsjoner kan ha (Explanatory Report avsnitt 68).

## 25.4 Andre nordiske lands rett

### 25.4.1 Sammendrag

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 adopterte 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 § 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 f.eks. en spesiell regel om fideikommiss, mens finsk lovgivning regulerer underholdningsbidrag under rettsvirkninger av adopsjon.

#### 25.4.2 Dansk rett

Rettsvirkningene fremgår av den danske adopsjonsloven §§ 16 og 17:

«§ 16. Ved adoption indtræder samme retsforhold mellem adoptant og adoptivbarn som mellem forældre og deres barn, og adoptivbarnet og dets livsarvinger arver og arves af adoptanten og dennes slægt, som om adoptivbarnet var adoptantens eget barn. Samtidig bortfalder retsforholdet mellem adoptivbarnet og dets oprindelige slægt.

*Stk. 2.* Ved stedbarns-adoption efter § 5 a får den adopterede i forhold til ægtefællerne eller de tidligere ægtefæller samme retsstilling, som om den pågældende var deres fælles barn.

*Stk. 3.* Med hensyn til adoptivbarnets navn gælder reglerne i lovgivningen om personnavne.

§ 17. Adoption giver ikke successionsret til len, stamhuse eller andre fideikommiss, medmindre dette særlig er hjemlet.»

Regelen i § 17 er av liten praktisk betydning. Grunnloven av 1849 la ned forbud mot å opprette nye «len, stamhuse eller fideikommissgodser», og etter 1919 ble samtlige eksisterende fideikommiss opphevet. Ved den danske grunnlovsrevisjonen i 1953 ble forbudet utvidet til å gjelde også andre «familiefideikommiss».

Den danske adopsjonsloven § 16 første ledd slår fast den generelle regelen om at adoptivbarn skal nyte samme rettstilling overfor sine adoptivforeldre som om de var deres egenfødte barn, og at barnets rettslige forhold til sine opprinnelige foreldre faller bort ved adopsjonen. Første ledd sier også uttrykkelig at adopsjon innebærer at adoptivbarnet stiller på lik linje som egenfødte barn med hensyn til arverettslige spørsmål.

Som norsk adopsjonslov, regulerer den danske adopsjonsloven stebarnadopsjoners rettsvirkninger for seg, jf. § 16 annet ledd. Som nevnt gir ikke den danske adopsjonsloven en generell regel om mulighet for begrensninger i utgangspunktet om rettslig likestilling. Loven henviser imidlertid til navnelovens reguleringer med hensyn til adoptivbarnets navn, jf. § 16 tredje ledd. Som omtalt i kapittel 20.7.1.2 vedrørende klage, omgjøring og ugyldighet, kan adopsjoner oppheves etter det danske regelverket. Denne ordningen blir ikke gått nærmere inn på her.

#### 25.4.3 Svensk rett

Rettsvirkninger av en adopsjon i Sverige fremgår av föräldrabalken kapittel 4 §§ 7 og 8:

«7 § När det gäller adoptivbarnets ställning i förhållande till adoptanten och dennes släktingar upphör all verkan av adoptionen, om adoptivbarnet adopteras av annan än adoptantens make. *Lag (2004:764)*.

8 § Vid tillämpning av bestämmelse i lag eller annan författning som tillägger släktskap eller svågerlag rättslig betydelse skall adoptivbarn anses som adoptantens barn och icke som barn till sina biologiska föräldrar. Har make adopterat andre makens barn eller adoptivbarn, skall dock barnet anses som makarnas gemensamma.

Första stycket gäller ej, om annat är särskilt föreskrivet eller följer av rättsförhållandets natur. *Lag (1976:612)*.»

Föräldrabalken kapittel 4 § 7 ble innført i 1971 i forbindelse med at muligheten til å oppheve en adopsjon ble fjernet. Bestemmelsen slår fast at virkningen av den første adopsjonen faller bort dersom et allerede adoptert barn blir adoptert på nytt. De rettslige bånd til barnets opprinnelige familie og den første adoptivfamilien blir brutt, og barnet er å regne som de nye adoptantenes eget barn.

Det var først året etterpå at lovens generelle regel om adopsjonens rettsvirkninger ble innført, jf. § 8 første ledd. Bestemmelsen gir uttrykk for det grunnleggende prinsipp om at adopterte barns rettstilling er den samme som om de er adoptivforeldrenes egenfødte barn. Den innebærer bl.a. at barnet har rett på arv etter adoptivforeldrene og deres slektninger som om det skulle vært deres opprinnelige barn, og adoptivbarnets opprinnelige slektninger avskjæres fra rett til arv fra barnet. Det antas at bestemmelsen ikke nødvendiggjør særskilte bestemmelser for fastsettelse av slektskapsforhold for adoptivbarnet. Det generelle likhetsprinsippet anses altså ikke å stå i veien for at også adoptivbarn har rett til å få fastsatt hvem som er dets *biologiske* far etter föräldrabalken kapittel 1–3 (SOU 2009: 61 *Moderne adoptionsregler* s. 201).

Av § 8 annet ledd fremgår det at likestillingsprinsippet ikke gjør seg gjeldende dersom noe annet fremgår av lov eller følger av rettsforholdets



natur. Unntaksbestemmelser av dette slag finnes f.eks. i den svenske navneloven.<sup>3</sup>

SOU 2009: 61 påpekte at föräldrebalkens to bestemmelser om adopsjoners rettsvirkninger har fått en unaturlig rekkefølge da den spesielle bestemmelsen kommer først. I tillegg til å endre på rekkefølgen på de to bestemmelsene, foreslo utredningen å gjøre noen språklige forbedringer av bestemmelsene (s. 201):

«Detta gäller framför allt den nämnda bestämmelsen i 8 § första stycket som i dag uttrycks på ett något svårtillgängligt sätt. Förmynderskapsutredningen föreslog att bestämmelsen i stället skulle uttryckas så att den som har adopterats «i rättsligt hänseende» ska anses som adoptantens barn och inte som barn till sina biologiska föräldrar (se SOU 1989:100 s. 22). Utredningen ställer sig bakom förslaget. Den föreslagna ordalydelsen skulle, såvitt utredningen kan se, inte innebära någon saklig förändring.»

Unntakene fra det generelle likestillingsprinsippet antas å bli ivaretatt ved dagens formulering i § 8 annet ledd, jf. SOU 2009: 61 s. 201.

Utredningen foreslår ny lovregulering som lyder slik:

#### *«Rättsverkingarna av en adoption*

19 § Den som har adopterats ska i rättsligt hänseende anses som barn till den som har adopterat honom eller henne (adoptanten) och inte som barn till sina biologiska föräldrar. Om en make eller sambo har adopterat den andra makens eller sambons barn, ska den som har adopterats dock anses som makarnas eller sambornas gemensamma barn.

Första stycket gäller inte, om något annat är särskilt föreskrivet eller följer av rättsförhållandets natur.

20 § När det gäller den adopterades ställning i förhållande till adoptanten och dennes släktingar upphör all verkan av adoptionen, om den som har adopterats senare adopteras av någon annan än adoptantens make eller sambo.

21 § Om två makar eller sambor gemensamt har adopterat ett barn som enligt 6 kap. ska stå under någons vårdnad, står barnet från den tidpunkt då adoptionen vinner laga kraft under vårdnad av båda makarna eller samborna. Detsamma gäller om en make eller

sambo har adopterat den andra makens eller sambons barn.

22 § Den som har adopterat ett barn ska så snart det lämpligen kan ske upplysa barnet om att han eller hon är adopterad. Om någon har adopterat sin makes eller sambos barn, gäller skyldigheten även maken eller sambon.»

Utredningen foreslår dermed at både §§ 7 og 8 i dagens lovgivning, blir videreført i forslagets §§ 19 og 20. Endringsforslagene i disse bestemmelsene knytter seg til språklige endringer og at bestemmelsene også skal omfatte samboere (SOU 2009: 61 s. 301).

I tillegg foreslår utredningen å innføre to nye bestemmelser. Etter forslagets § 21 skal det fremgå hvem som får foreldreansvar for barnet etter adopsjon. Dersom ektefeller eller samboere adopterer sammen, får de gjennom adopsjonen felles foreldreansvar for barnet. Tilsvarende gjelder dersom ektefelle eller samboer adopterer den andres barn (stebarnadopsjon). Hensikten med en uttrykkelig innføring av regulering av foreldreansvar som følge av adopsjon, er å unngå uklarheter i regelverket (SOU 2009: 61 s. 122).

Heller ikke bestemmelsen i forslagets § 22 er å finne i dagens regulering av adopsjon. Utredningen begrunner en uttrykkelig bestemmelse om rett til informasjon for adoptivbarnet slik (SOU 2009: 61 s. 199):

«Trots att informationsskyldigheten inte är sanktionerad, är bestämmelsen en tydlig markering av barnets rätt att få kännedom om sitt ursprung. Öppenhet i dessa frågor är viktig för att barnet ska kunna utveckla en tillit till sina föräldrar och andra vuxna samt för utvecklingen av den egna självuppfattningen. Detta framhålls i den obligatoriska föräldrautbildningen inför en internationell adoption men har givetvis lika stor betydelse vid nationell adoption.»

#### **25.4.4 Finsk rett**

Også den finske adopsjonsloven regulerer rettsvirkninger i et eget kapittel:

«3 kap – Adoptionens rättsverkingar  
18 § Överföring av föräldraskapet

När en adoption har fastställts ska adoptivbarnet anses som adoptivföräldrarnas och inte som de tidigare föräldrarnas barn, om inte något annat föreskrivs särskilt eller följer av adoptionens natur.

<sup>3</sup> Namnlagen (1982:670) §§ 2–4 og 26–27.

Om en make under äktenskapet eller efter att äktenskapet upplösts på grund av den andra makens död ensam adopterat den andra makens barn, ska barnet dock anses som makarnas gemensamma barn.

19 § Befrielse från underhållsskyldighet

När en adoption har fastställts befrias barnets tidigare föräldrar från skyldigheten att svara för barnets underhåll.

Om en tidigare förälder före adoptionen genom avtal förbundit sig eller genom ett domstolsbeslut ålagts att betala underhållsbidrag till barnet, befrias den tidigare föräldern från skyldigheten att betala de poster av underhållsbidraget som förfaller till betalning efter adoptionen. Om det har fastställts att underhållsbidrag ska betalas en gång för alla, befrias den tidigare föräldern från att betala underhållsbidraget, om detta inte har betalats före adoptionen.

20 § Adoptivbarns släktnamn och medborgarskap

Bestämmelser om adoptivbarns släktnamn finns i namnlagen (694/1985) och om adoptivbarns medborgarskap i medborgarskapslagen (359/2003).»

Den finske reguleringen skiller seg ut ved eksplisitt å regulere underholdningsbidrag og overføring av slektsnavn og statsborgerskap i kapittelet om rettsvirkninger av adopsjonen. I § 18 fremgår det at dersom adoptivbarnet er mindreårig, innebærer overføringen av foreldreskapet fra de tidligere foreldrene til adoptivforeldrene bl.a. at adoptivforeldrene umiddelbart overtar foreldreansvaret for barnet. Samtidig opphører de opprinnelige foreldrenes foreldreansvar. Bestemmelsens annet ledd omhandler familieintern adopsjon. Lov om registrert partnerskap § 9 annet ledd slår fast at den som lever i registrert partnerskap kan adoptere sin partners barn. Den finske adopsjonslovens forarbeider understreker derimot at en stebarnadopsjon ikke kan gjennomføres i ordinære samboerforhold (RP 47/2011 d s. 52).

#### 25.4.5 Islandsk rett

Rettsvirkninger fremgår av kapittel 4 artikkel 24 i den islandske adopsjonsloven:

«*Article 24 Legal Effects.*

Upon adoption the adopted child acquires the same legal status in regard to the adoptive

parents, their relatives and those having adoptive relationship to them, as if he or she was the biological child of the adoptive parents, unless otherwise stipulated by law. As of the same time the pre-existing legal relationship between the child and his or her biological parents, other relatives and those having adoptive relationship to them, is terminated, unless otherwise stipulated by law.

In case a person adopts the child or adoptive child of his or her spouse then the child will acquire the same legal status as if he or she was the biological child of the married couple. The same applies if a cohabiting person adopts the child of his or her cohabiting partner.»

Bestemmelsen gir uttrykk for det generelle utgangspunkt om at adoptivbarn skal likestilles med andre barn, men at dette utgangspunkt kan fravikes ved lov. Videre slår bestemmelsen fast at barnets rettslige tilknytning til de opprinnelige foreldrene opphører ved adopsjonen, med mindre noe annet følger av lov. I bestemmelsens annet ledd reguleres stebarnadopsjoner.

### 25.5 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

#### 25.5.1 Prinsippet om rettslig likestilling

Adopsjonslovutvalget mener 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. Adopsjonsloven bør også regulere rettsvirkningene av stebarnadopsjon spesielt, slik den gjør i dag. Som det fremgår av kapittel 8 om vilkår for adopsjon av stebarn, foreslår Adopsjonslovutvalget at registrerte partnere likestilles fullt ut med ektefeller i adopsjonsloven, og at begrepet «ektefeller» også skal omfatte registrerte partnere. Registrerte partnere nevnes dermed ikke uttrykkelig i Adopsjonslovutvalgets forslag til lovtekst.

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 sine opprinnelige foreldre. Adopsjonslovutvalget understreker at virkningen av en adopsjon aldri kan være at et barn får flere enn to foreldre.

### 25.5.2 Særreguleringer av virkninger av adopsjon

Adopsjonslovutvalget mener at de gjeldende særreguleringene av virkninger av adopsjon, har gode grunner for seg. Særreguleringene er imidlertid noe ulikeartete, og Adopsjonslovutvalget knytter derfor noen bemerkninger til hver av dem.

Særreguleringene kan deles i to. Odelsloven §§ 12 og 52, statsborgerloven § 5 og navneloven § 5 utgjør begrensninger i likestillingsprinsippet i den forstand at adoptivbarn ikke automatisk får de samme rettighetene som egenfødte barn. Reglene i odelsloven er det klareste eksempelet, mens reglene i statsborgerloven og navneloven kun gjelder dersom den som adopteres er fylt 18 år på adopsjonstidspunktet. I tillegg regulerer ikke statsborgerloven § 5 barn direkte. Den nevner kun regelen om at barn under 18 år som blir adoptert av en norsk statsborger, blir norsk statsborger. Begrensningen i likestillingsprinsippet, at personer som er adoptert etter fylte 18 år ikke automatisk får statsborgerskap, er ikke uttrykkelig regulert.

De andre særreguleringene, ekteskapsloven § 3 og strl. §§ 312 og 313, utgjør ikke egentlige begrensninger i likestillingsprinsippet. De regulerer forhold som faktisk er særegne ved adopsjon og som gjør at adoptivbarnet ikke kan forholde seg til sine opprinnelige foreldre og søsken om helt fremmede. De regulerer begrensninger i regelen om at en av adopsjonens virkninger er at båndene mellom barnet og den opprinnelige familien brytes. Besøkskontakt ved adopsjon etter barnevernloven angår så få saker at dette er foreslått regulert i en egen bestemmelse, jf. utkastet til § 26.

Sammenlignet med dagens regulering, ønsker Adopsjonslovutvalget at begrensningene i lovens utgangspunkter, at adoptivbarn og andre barn er likestilte, og at båndene til de opprinnelige foreldrene brytes, fremgår med klare lovhenvvisninger i bestemmelsene. Det vil gi en bedre oversikt for leseren og gi både adoptivforeldre og adoptivbarn en mulighet til å forutberegne sin rettsstilling.

### 25.5.3 Adopsjon av adoptert barn

Fordi adoptivbarn er likestilt med andre barn, er det etter Adopsjonslovutvalgets syn i utgangspunktet ikke nødvendig med en særskilt regulering av ny adopsjon av adoptivbarn tilsvarende nåværende adl. § 15. Dersom et adoptivbarn blir adoptert av et par, vil disse bli barnets nye foreldre og rettsvirkningene av den gamle adopsjo-

nen vil falle bort. Tilsvarende gjelder dersom barnet blir adoptert av en enslig.

Men som det fremgår av kapittel 11 om adopsjon av eget barn og av adoptert barn ønsker Adopsjonslovutvalget å gi en viss adgang til adopsjon av barn søker tidligere har vært forelder for. Adopsjonslovutvalget minner i den forbindelse om at adopsjonssøker kan ha vært forelder for barnet tidligere enten på grunnlag av barnelovens regler, eller på grunnlag av adopsjonslovens regler, altså at søkeren har adoptert barnet og at barnet deretter er blitt adoptert på nytt. Begge disse to grunnlagene for foreldreskap faller inn under betegnelsen «opprinnelig forelder», se mer kapittel 2.4 om Adopsjonslovutvalgets begrepsbruk.

Dersom vilkårene for adopsjon av ens tidligere barn eller adoptivbarn er til stede, vil normalt rettsvirkningene av adopsjonen 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 sin rettslige tilknytning til den ene av de nåværende foreldrene, samtidig som det etablerer en ny juridisk tilknytning til den tidligere forelderen. Typisk kan dette være tilfelle dersom barnet er stebarnsadoptert og barnet som følge av dette har hatt en opprinnelig forelder og en adoptivforelder (steforelder). Barnet mister så kontakt med sin steforelder og (gjen)oppretter kontakt opprinnelig forelder og det oppstår et behov for adopsjon. I en slik situasjon kan forholdene ligge til rette for en «tilbake-adopsjon» slik at barnet få to foreldre: de to som var barnets opprinnelige foreldre før steforelderens adopsjon. Dette nødvendiggjør en særlig regulering av rettsvirkningene av adopsjon av adoptert barn.

Adopsjonslovutvalget legger til grunn at ny adopsjon av adoptert barn svært sjelden forekommer og enda sjeldnere vil være til barnets beste. For en nærmere redegjørelse for vilkår som må være til stede for at adopsjon av tidligere barn skal kunne finne sted, se kapittel 11.

Adopsjonslovutvalget foreslår en bestemmelse (utkastet til § 25) som i første ledd slår fast utgangspunktet for rettsvirkninger ved adopsjon av barn som er adoptert fra før. I annet ledd foreslår Adopsjonslovutvalget 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. Forslagets annet ledd 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

stebarnsadopsjon, barnets biologiske mor har f.eks. adoptert bort barnet, og vilkårene for ny adopsjon tilbake til henne er til stede, vil adopsjonens rettsvirkninger følge av første ledd: Rettsvirkningene av den første adopsjonen opphører.

Regelen som Adopsjonslovutvalget foreslår, skal ikke kunne gi den rettsvirkningen at to personer som ikke tidligere har hatt felles foreldreskap for barnet, nå skal kunne få det, uten at de adopterer barnet sammen. Barnets opprinnelige forelder skal altså ikke kunne adoptere barnet, samtidig som en av de nåværende foreldrene beholder foreldreskapet, med mindre disse to tidligere har hatt felles foreldreskap for barnet. Som illustrasjon kan en tenke seg A som adopterer barnet sitt bort til B og C. Barnet og A etablerer senere kontakt, og behovet for adopsjon oppstår. Dersom A da adopterer barnet tilbake, beholder ikke barnet sin juridiske tilknytning til hverken B eller C. Forslaget omfatter kun stebarnsadopsjoner hvor B eller C adopterte den andres og As felles barn, og hvor A senere skal adoptere barnet tilbake.

#### **25.5.4 Adoptivbarnets religiøse oppdragelse**

Adopsjonslovutvalget foreslår ikke en lovbestemmelse som tilsvarer adl. § 14. Bestemmelser om religiøs oppdragelse forekommer ikke i dagens adopsjonsbevillinger, hverken av norske eller utenlandske barn. Det er opp til foreldrene, som en del av foreldreansvaret, å bestemme hvorvidt 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.

Adopsjonslovutvalget foreslår imidlertid en bestemmelse i tråd med Kommunal- og arbeidsdepartementet forslag i forbindelse med høringen av nåværende adopsjonslov (Ot.prp. nr. 40 (1984–85), s. 28). Barnets religiøse bakgrunn kan være en viktig del av barnets identitet, på lik linje med opphav, bakgrunn, kultur og språk. I kapittel 21 om anonyme adopsjoner og adoptivforeldrenes opplysningsplikt foreslår derfor Adopsjonslovutvalget at adoptivforeldre skal ha plikt til å orientere adoptivbarnet om dets opprinnelse, dets språk, kultur og religion.

*Del XI*  
*Interlegale spørsmål*



## Kapittel 26

# Internasjonal-privatrettslige regler

### 26.1 Innledning

---

Mange adopsjonssaker har tilknytning til utlandet. En stor andel av barna som adopteres til Norge kommer fra andre land. Helt siden 1972 har det vært flere adopsjoner fra utlandet enn av norske barn (stebarnsadoptionsjoner ikke inkludert). Mange av disse adopsjonene skjer gjennom adopsjonsorganisasjon etter forhåndssamtykke av norske myndigheter, men adopsjon fra utlandet kan også gjennomføres utenom adopsjonsorganisasjonene (se nærmere kapittel 16). I dette kapitlet tar Adopsjonslovutvalget opp spørsmålet om en adopsjonssak har slik tilknytning til Norge at den kan behandles her, og spørsmålet om en adopsjon som har skjedd i utlandet skal anerkjennes her i landet, for eksempel der en norsk søker har oppholdt seg utenlands og adoptert barn der.

I kapitlet her gir Adopsjonslovutvalget først et kort tilbakeblikk over tidligere lovreguleringer av internasjonal privatrettslige regler om adopsjon. Deretter behandler utvalget spørsmål om norske myndigheters jurisdiksjon, det vil si når norske adopsjonsmyndigheter har kompetanse til å behandle en adopsjonssak som har tilknytning til flere land. Reglene om lovvalg bestemmer hvilket lands lov norske myndigheter skal vurdere saken etter. Det siste spørsmålet gjelder anerkjennelse, 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. På hvert punkt kommer utvalget med sine vurderinger og forslag til nye lovregler.

Adopsjonsloven av 1917 fikk egne bestemmelser om interlegale spørsmål ved lov 13. juni 1980 nr. 32. Reglene om interlegale adopsjoner i adopsjonslovens kapittel 4 er stort sett en videreføring av 1980-lovendringen. Reglene er i stor grad skrevet etter mønster av den svenske loven om internasjonale adopsjoner.

Reglene er spredd over flere paragrafer, og etter Adopsjonslovutvalgets vurdering er systematikken svak. Det kan være vanskelig å se hva som

er de praktiske hovedreglene. Loven gir på flere punkter «departementet» fullmakt til å treffe avgjørelser, uten at det fremgår hvilke hensyn som er relevante eller hvilken vekt de bør ha. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor å systematisere reglene på en mer oversiktlig måte. Utvalget foreslår også å ta inn flere av de materielle vilkårene i lovteksten. Den praktisk viktigste regelen bør stå fremst og fremgå tydelig av loven.

### 26.2 Tidligere lovgivning

---

Et av de grunnleggende spørsmål i internasjonal privatrett er om det er en parts statsborgerskap eller bosted som skal være tilknytningsfaktoren som gir grunnlag for jurisdiksjon (hvilket lands myndigheter som skal avgjøre saken) eller lovvalg (hvilket lands rettsregler som skal gjelde). Adopsjonslovgivningen var tidligere et eksempel på at norsk internasjonal privatrett har lagt statsborgerskapet til grunn. Adopsjonsloven av 1917 bestemte opprinnelig at fremmed statsborger ikke måtte adoptere eller adopteres her i landet med mindre adopsjonen fikk gyldighet i den stat han var borger av (§ 29 første ledd), og at norske statsborgere ikke kunne adoptere eller adopteres i fremmed stat med mindre Kongen samtykket (§ 29 annet ledd). Statsborgerskap var også avgjørende for oppheving av adopsjon (§ 30). Frem til lovrevisjonen i 1980 inneholdt ikke loven bestemmelser om jurisdiksjon i adopsjonssaker, lovvalg eller anerkjennelse av utenlandske adopsjoner. Justisdepartementet skrev at det var usikkert i hvilken grad det overhodet kunne sies noe sikkert om norsk rett på disse punkter (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 4).

Lovrevisjonen i 1980 var derfor omfattende ved å innføre nye internasjonal-privatrettslige regler i adopsjonsloven. Når det gjaldt de spørsmålene som var lovfestet i adopsjonsloven av 1917, og løsningene der, skrev departementet (samme sted):

«De bestemmelser som finnes i adopsjonsloven §§ 29 og 30 om adopsjoner med internasjonal tilknytning, er ikke ubetinget heldige. De bygger på statsborgerprinsippet, og er noe av en anomali i vårt rettssystem, hvor domisil- (bopels-) prinsippet ellers gjelder for valget av anvendelig lov på person- og familierettens område. Anvendelsen av bestemmelsene har også til dels ført til urimelige resultater. F eks når en utenlandsk statsborger som er fast bosatt her, ønsker å adoptere og det ikke lar seg gjøre å bringe på det rene om adopsjonen vil bli anerkjent i statsborgerstaten (fordi adopsjonsinstituttet ikke er kjent der, eller fordi man der ikke vil avgi noen forhåndsuttalelse om anerkjennelse).»

Departementet påpekte også at Sverige, som i stor grad bygger på statsborgerprinsippet, hadde gått bort fra dette i adopsjonssaker.

Ved lovendringen ble det innført nye regler i adopsjonsloven av 1917 §§ 29–35. Reglene var i stor grad formet etter mønster av tilsvarende lovgivning i Sverige. Det vil i det følgende bli henvist til forarbeidene til denne lovendringen, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80).

Disse reglene ble videreført så å si uendret i någjeldende adopsjonslov, og står nå i adl. §§ 17–23. I forarbeidene foretar ikke departementet noen vurdering av reglene, jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 29.

Det har senere vært noen mindre endringer i reglene. Den viktigste endringen gjennomgås nedenfor i punkt 26.6.1.4.

## 26.3 Bostedsbegrepet

### 26.3.1 Gjeldende rett

Spørsmålet om det er bosted eller statsborgerskap som skal ligge til grunn for jurisdiksjon og lovvalg, har vært mye drøftet både i Norge og internasjonalt. Utviklingen på familierettens område går i retning av å legge vekt på bosted (domisil).<sup>1</sup> Det blir derfor viktig å definere hva som skal regnes som en persons bosted. Dette har betydning flere steder i adopsjonsloven: Norske myndigheter har jurisdiksjon når søker er bosatt i Norge. Utenlandsk adopsjon anerkjennes i Norge når den er gitt eller anerkjent i søkers bostedsland, med mindre barnet er under 18 år og bosatt i Norge.

Etter norsk internasjonal privatrett har bostedsbegrepet to sider: et objektivt vilkår om at en person faktisk må ha opphold i et land, og et subjektivt vilkår om at han må ha til hensikt å innlede et relativt varig opphold der. En generell definisjon er at «en persons domisil er det sted der han faktisk har slått seg ned i den hensikt å bli boende der varig, det vil si det sted som til vanlig betegnes som hans hjem» (Ot.prp. nr. 19 (1962–63) s. 11). 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 (Rt. 1988 s. 1110, på s. 1117).

Da regelen om bostedsjurisdiksjon ble innført, fremgår det av forarbeidene at det var en viss usikkerhet med hensyn til innholdet av begrepet bosted i internasjonal-privatrettslig 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 opplyste Justisdepartementet (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 10):

«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 av 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.»

I praksis har spørsmål om bosted oppstått for norske statsborgere som har arbeidet noen år i et annet land, men slik at det ikke har vært meningen å bosette seg for godt i dette landet, og så har adoptert et barn i dette landet. I en sak fra 2011 hadde søker vært misjonær og bosatt i et land fra

<sup>1</sup> Se Kvisberg (2009) s. 217–222 og SOU 2009: 611 s. 235.



2002 til 2007. På tidspunktet for adopsjonen i 2008 var søker registrert i folkeregisteret i vedkommende land og hadde permanent oppholdstillatelse der. Norske skattemyndigheter hadde registrert ham som bosatt i vedkommende land, mens han i det norske folkeregisteret var registrert som bosatt her i landet. Departementet fant at han ikke hadde fast opphold i vedkommende land med den hensikt å bli der varig, og at han derfor fortsatt var bosatt i Norge.

I en sak fra 2005 var søker hjelpearbeider i et utviklingsland. Han hadde vært i landet i tre år, hadde hverken bolig eller fast eiendom i Norge og hadde ikke folkeregistrert adresse i Norge. Men det fremgikk av dokumentene at arbeidsforholdet i utlandet var av midlertidig karakter, og at søker ikke hadde hatt til hensikt å forlate Norge for godt. Søker var derfor bosatt i Norge.

Haagkonvensjonen bruker «habitual residence» om bosted. Dette er et begrep som brukes i flere Haagkonvensjoner, bl.a. barneborføringkonvensjonen fra 1980, konvensjonen om beskyttelse av barn fra 1996 og bidragskonvensjonen fra 2007. Det er drøftet i juridisk teori om det er noen forskjell mellom dette begrepet og norsk internasjonal privatretts bostedsbegrep. Kvisberg skriver at det norske bostedsbegrepet har en subjektiv og objektiv side, men at det i praksis er objektivisert (2009 s. 160–164). «Habitual residence» er i prinsippet et rent faktisk begrep, men det tas også hensyn til subjektiv hensikt dersom det er tvil om tilknytningen til landet er sterk nok. Det ser ut til at de to begrepene med hvert sitt prinsipielle utgangspunkt i praksis er modifisert slik at de sammenfaller, og at det ikke blir noen praktisk merkbar forskjell mellom dem.

### 26.3.2 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet har tatt opp problemstillingen i høringsnotatet «Forslag til lov om gjennomføring i norsk rett av Haag-konvensjonen 19. oktober 1996 om beskyttelse av barn mv». Departementet konkluderer slik (punkt 7.2.1):

«Samlet sett legger departementet til grunn at bostedsbegrepet for barn i norsk rett synes å ligge nær det begrepet som betegnes som 'habitual residence' i Haagkonvensjonen 1996. Departementet legger videre til grunn at begrepene 'bosted, bosatt, bor' kan anvendes i

gjennomføringsloven og i endringene i andre lover som følger av gjennomføringen av konvensjonen der 'habitual residence' anvendes i Haagkonvensjonen fra 1996, og at det normalt sett ikke er behov for å gjøre endringer i norsk rett der barns bosted er [lagt til grunn fra før].»

Adopsjonslovutvalget er enig i denne vurderingen. Det er hverken rettslig nødvendig eller praktisk gjennomførbart å skulle ha ulike bostedsbegrep i den norske adopsjonsloven og Haagkonvensjonen.

Arvelovutvalget foreslår i sin utredning å bruke «vanlig bosted» som grunnlag for jurisdiksjon og lovvalg, og at dette skal tilsvare Haagkonvensjonenes «habitual residence» (NOU 2014: 1 s. 175–176). Begrepet brukes i forslag til ny arvelov § 68 og ny skiftelov § 1-4. Arvelovutvalget peker på at «habitual residence» i noen grad må forstås i lys av det rettsområdet det anvendes innenfor, og at det eksempelvis kreves en fastere tilknytning innenfor arveretten enn innenfor kontraktsretten. Begrepet 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. Et utgangspunkt vil være at det er den staten der en person etter en samlet vurdering kan sies å ha sentrum for livsinteressene sine.

Adopsjonslovutvalget legger til grunn at begrepene «bosted» og «habitual residence» på barnerettens område er sammenfallende. Utvalget understreker at adopsjon er et så inngripende og viktig vedtak, at i den grad bostedsbegrepet er relativt, må det kreves en sterk tilknytning til landet i adopsjonsrettslige avgjørelser. Adopsjonslovutvalget legger til grunn at «habitual residence» må oversettes med samme ordvalg i alle lovregler og konvensjoner der uttrykket brukes. På barnerettens område er uttrykket oversatt med «bosted» i Haagkonvensjonen om adopsjon, Haagkonvensjonen om barneborføring fra 1980, og Haagkonvensjonen om beskyttelse av barn fra 1996. Utvalget har derfor brukt dette uttrykket i lovutkastet. Dersom man i norsk rett skulle velge å endre terminologien, må dette gjøres også i utkastet til ny adopsjonslov.

Adopsjonslovutvalget har også vurdert om utkastet til adopsjonslov burde inneholde en definisjon av «bosted», men foreslår ikke dette. En eventuell definering av «bosted» bør ikke være stykkevis og delt, men bør skje samlet ut fra ulike lovbestemmelser som bruker «bosted» eller beslektede uttrykk.

## 26.4 Jurisdiksjon

### 26.4.1 Gjeldende rett

Norske myndigheters jurisdiksjon i adopsjonssaker reguleres i adl. § 17. 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 avgjøre om adopsjon bør skje, ut fra om den vil være til barnets beste, jf. § 2 (Hognestad og Steenberg (2000) s. 307).

Dersom to personer søker om å adoptere sammen, må begge være bosatt i landet. Dersom bare en av søkerne er bosatt her, kan de eventuelt søke om departementets samtykke til at saken behandles her. Det er imidlertid vanskelig å tenkes at de materielle vilkårene for adopsjon er oppfylt dersom de potensielle adoptivforeldrene bor i hvert sitt land.

Det er tilstrekkelig at søkerne bor i landet enten når søknaden avgjøres eller da søknaden ble innlevert. Etter forarbeidene skal prinsippet i domstolloven § 34 anvendes analogisk her (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 11).

Det gir ikke grunnlag for norsk jurisdiksjon at barnet er bosatt her i landet.

I forarbeidene vurderte departementet om norske myndigheter burde ha kompetanse i alle tilfeller hvor norske statsborgere i utlandet ønsker å adoptere (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 11). Dette ville stride mot bostedsprinsippet, og departementet mente det var tvilsomt om en slik statsborger-regel burde gjelde generelt.

Regelen om at departementet i det enkelte tilfelle kan samtykke til at adopsjonssaken behandles her ble utformet etter mønster av en tilsvarende svensk regel. 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. I rundskriv Q-1045 skriver departementet (s. 4):

«Det følger av bopelsprinsippet i § 17 at søknader fra norske statsborgere som er bosatt i utlandet, i utgangspunktet ikke skal fremmes her i landet. Myndighetene i det land de norske søkerne er bosatt vil imidlertid kunne avvise en slik sak. Dette kan for eksempel være tilfelle der man bygger sin kompetanse på statsborgertilknytning eller fordi landet ikke kjenner adopsjonsinstituttet. I slike tilfeller vil § 17 kunne gi Barne-, ungdoms- og familieetaten hjemmel til å samtykke i at saken behandles her i landet. Dette vil også kunne være aktuelt der utenlandske statsborgere, som har et langvarig opphold i Norge bak seg og fortsatt skal oppholde seg her i noe tid, søker om adopsjon. Det må i slike tilfeller tas stilling til hvorvidt norske myndigheter er nærmest til å vurdere søkerne og om hensynet til barnet tilsier at adopsjonen blir gjennomført i Norge. Det er forutsatt i lovforarbeidene at hjemmelen for å fravike bopelskravet i § 17 kun skal benyttes i særlige 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 kan anses for 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 var 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).

### 26.4.2 Internasjonale forpliktelser

Mellom de nordiske land har det helt siden 1931 vært særregler om adopsjon i Den nordiske familierettskonvensjon (konvensjon 6. februar 1931 nr. 1 mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige inneholdende 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).

I motsetning til den tidligere norske loven, tar Den nordiske familierettskonvensjonen utgangs-

punkt i bosted. Artikkel 11 fastsetter at dersom en statsborger i en konvensjonsstat som er bosatt i en av dem vil adoptere noen som er statsborger i en av statene, skal tillatelsen søkes i den stat hvor adoptanten er bosatt.

Artikkel 13 regulerer opphevelse av adoptivforhold som skal avgjøres i den stat adoptanten er bosatt, eller hvis han ikke er bosatt i noen av konvensjonsstatene, i den stat der den adopterte er bosatt.

I forbindelse med ratifikasjon av Haagkonvensjonen skrev Utenriksdepartementet at Den nordiske konvensjonen var blitt umoderne og lite tidsmessig, og at de nordiske landene på embetsmannsnivå var enige om at det bør utarbeides utkast til en ny konvensjon (St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 26). Selv om Den nordiske familierettskonvensjonen er endret flere ganger, har reglene om adopsjon vært de samme siden 1931.

Den nordiske familierettskonvensjon har ingen regel om at norske myndigheter kan samtykke i at søknaden kan behandles i Norge også i andre tilfeller. Regelen om at søkeren må søke om adopsjon i sitt hjemland er derfor absolutt. Betydningen av dette kan illustreres av en sak inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding 1991 s. 76. To ektefeller hadde et felles barn. De ble skilt, og faren bosatte seg på Island, mens mor og sønn ble boende i Norge. Moren giftet seg på nytt. Hun døde og ga på dødsleiet uttrykk for ønske om at hennes nye ektemann skulle adoptere sønnen. Det gjorde han, og dermed opphørte det rettslige forholdet mellom sønnen og den biologiske faren. Etter at sønnen ble myndig, ble adopsjonen opphevet etter felles ønske fra sønnen og adoptivfaren. Sønnen gjenopptok deretter kontakten med sin biologiske far, og de ønsket å gjenopprette de rettslige båndene. Faren søkte norske myndigheter om adopsjon. Dette ble avslått, fordi han var bosatt på Island (islandsk lovgivning hadde et absolutt forbud mot adopsjon av egenfødte barn, slik at faren ikke kunne søke om adopsjon i sitt bostedsland). Sivilombudsmannen uttrykte forståelse for at sønnen opplevde situasjonen som vanskelig, men fant at søknaden skulle behandles på Island, etter islandsk rett, og at konvensjonen ikke åpnet for å få søknaden behandlet i Norge.

Da Norge ratifiserte Haagkonvensjonen om adopsjon, 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 (St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 27 og kapittel 3.3.3). Jurisdiksjon reguleres av Haagkonvensjonen artikkel 14. Personer som har bosted i en kontraherende stat og som ønsker å adoptere

et barn med bosted i en annen kontraherende stat, skal inngi søknad til sentralmyndigheten i den stat hvor de har sitt «bosted» («habitual residence»). Det er søkerens bostedsland som skal vurdere søknaden etter Haagkonvensjonen, altså en regel som tilsvarende adl. § 17. Hensynene bak er de samme. Men artikkel 28 gjør et unntak fra dette ved at konvensjonen ikke har noen virkning for lovgivningen i de opprinnelsesstater som krever at adopsjon av et barn med bosted i vedkommende stat skal finne sted i den staten. Dersom barnets bostedsland krever det, skal altså adopsjon skje i barnets og ikke adoptantenes bostedsland. Regelen harmonerer med adl. § 16e, jf. § 22 om anerkjennelse av forhåndsgodkjente internasjonale adopsjoner.

#### 26.4.3 Andre nordiske lands rett

I Sverige kan søknad om adopsjon behandles av svensk domstol om den eller de som søker er svenske statsborgere, har bosted i riket eller om Kongen 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 adoptere 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. den danske adopsjonsloven § 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 adopsjonsbevilging får gyldighet i bopelslandet. Social- og integrationsministeren kan for øvrig tillate adopsjon, hvis saken har en særlig tilknytning til Danmark, jf. den danske adopsjonsloven § 29 første og annet ledd.

#### 26.4.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget legger vekt på at en internasjonal adopsjonssak bør behandles og avgjøres i det landet der myndighetene best kan ivareta bar-

nets interesser i forbindelse med vurderingen av adopsjonssøknaden. Utvalget peker på at det er myndighetene i søkerens bostedsland 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.

Dersom to personer søker om adopsjon sammen, må begge ha bosted i landet. For å klargjøre rettstilstanden, foreslår utvalget at dette kravet skal fremgå direkte av lovteksten.

Utvalget foreslår i tillegg 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. I slike situasjoner bør norske myndigheter ha jurisdiksjon til å behandle saken. 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. En oppnår da også en parallell regulering av jurisdiksjonsreglene i farskapssaker og foreldretvister som har tilknytning til utlandet, jf. bl. kapittel 9.

Etter Adopsjonslovutvalgets mening må bostedet når avgjørelsen treffes være utslagsgivende. Utvalget mener derfor at prinsippet i domstolloven § 34 ikke bør anvendes analogisk i adopsjonssaker. Da jurisdiksjonsregelen ble innført, uttrykte Den norske Dommerforening skepsis til dette prinsippet: «Dersom det er på det rene at en adopsjonssøker under sakens forberedende behandling har tatt bopel i et annet land, vil meget tale for at man etter norsk rett bør henvise avgjørelsen av om adopsjon skal foretas til vedkommende lands myndigheter», jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 11. Justisdepartementet pekte på at praktiske hensyn talte for at man legger forholdene på søknadstidspunktet til grunn, og at det ofte kan by på vansker å kontrollere at disse forhold er de samme når søknaden avgjøres. Departementet skriver videre at det heller ikke finner det riktig at «det er adoptanten(e) som skal lide for at det kan ta lang tid å få en søknad avgjort». Adopsjonslovutvalget vil fremheve at hensynet til barnets interesser må komme i første rekke. Hensynet til foreldrene 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. Myndighetene i søkers nye bostedsland bør derfor overta vurderingen av adopsjonssøknaden. I tillegg kan reglene i utkas-

tet til § 44 første ledd bokstav b)–d) gi norske myndigheter jurisdiksjon til å behandle en søknad også etter at søker har flyttet fra landet, jf. drøftelsen straks nedenfor.

Adopsjonslovutvalget mener at det 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 har bosted i Norge. I forarbeidene til gjeldende regel skriver departementet at «nødkompetanse» i første rekke bør nyttes til å bistå norske statsborgere bosatt i utlandet som på grunn av sitt statsborgerskap er avskåret fra å få gjennomført en adopsjon i bopelsstaten eller til å bistå norske statsborgere som er bosatt i stater som ikke kjenner adopsjonsinstituttet, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 11. I tillegg ønsket departementet en «rund» utforming av bestemmelsen som gjorde det mulig også å imøtekomme det behov som måtte foreligge i eventuelle andre tilfeller. Adopsjonslovutvalget slutter seg til disse vurderingene. Utvalget ser ikke at det er behov for endringer i gjeldende rett. Derimot mener utvalget det vil være en fordel at innholdet i regelen konkretiseres nærmere i lovteksten, for å sikre forutberegnelighet og likebehandling. Utvalget foreslår derfor at lovteksten direkte regulerer at søknad om adopsjon kan avgjøres i Norge dersom søkeren, søkerne eller barnet er norsk statsborger, og bostedslandet ikke har jurisdiksjon i adopsjonssaken, eller at det ellers er særlig grunn til at søknaden skal avgjøres her i landet. Dagens adopsjonslov har ikke slike materielle vilkår. Utvalget legger til grunn at utkastet til § 44 første ledd bokstav b)–d) er i samsvar med dagens praksis, og innebærer en kodifikasjon av gjeldende rett.

## 26.5 Lovvalg

### 26.5.1 Gjeldende rett

Når norske myndigheter har jurisdiksjon til å behandle en adopsjonssak, følger lovvalget av adl. § 18: Søknaden avgjøres etter norsk rett (*lex fori*). Dette gjelder både når søkerne bor i Norge og når departementet har gitt samtykke til adopsjon i andre tilfeller, jf. § 17.

I de fleste tilfellene, når søkeren har bosted i Norge, vil *lex fori* sammenfalle med søkerens hjemlands rett (i internasjonal privatrett kalt vedkommendes personalstatutt). Meningen vil oftest være at barnet skal flytte til Norge og bo sammen med adoptivforeldrene, slik at dette også er barnets framtidige hjemlands rett.

I forarbeidene begrunner departementet lovvalgsregelen slik (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 12):

«Den norske adopsjonslov gir uttrykk for de vilkår vi mener bør være oppfylt for at adopsjon skal tillates. Når norske myndigheter skal avgjøre en adopsjonssøknad, synes det rimelig å gi adopsjonsbevilling dersom vilkårene i den norske lov er oppfylt. Dette er et område hvor ordre public-betraktninger kan gjøre seg ganske sterkt gjeldende, og det vil lett kunne tenkes at regler i bopelslandets adopsjonslovgivning vil bli satt til side uansett pga ordre public.»

At norske lovregler er uttrykk for viktige verdivalg har nær sammenheng med ordre public (tilsidesettelse av lovvalgsregler for å unngå resultat som åpenbart vil virke støtende på norsk rettsorden). De samme momentene brukes for den tilsvarende lovvalgsregelen i foreldretvister, som nå er lovfestet i bl. § 84.

I proposisjonen legger departementet videre vekt på sammenhengen med personalstatuttet. For norske myndigheter er det enklest å bruke hjemlige rettsregler. Bruk av hjemlig rett var også gjeldende praksis før lovrevisjonen og tilsvarende den svenske lovvalgsregelen. Men selv om avgjørelsen skal treffes ut fra norsk rett, heter det i § 18 annet 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 et land, men ikke et annet, kalles det for en «haltende adopsjon».

Regelen er et eksempel på at den internasjonale-privatretslige lovvalgsregel utpeker norsk lov for et forhold, men at den norske materielle regelen tar hensyn til saksforholdets tilknytning til utlandet.

Regelen i § 18 annet ledd erstattet en tidligere bestemmelse som satte som ufravikelig materielt krav at en fremmed statsborger bare kunne adoptere eller adopteres dersom adopsjonen ville ha gyldighet også i vedkommende fremmede stat (adopsjonsloven av 1917 § 29, se punkt 26.2 i kapittelet her). Adopsjonslovens nåværende regel er videre enn den tidligere, ved at det legges vekt på bosted og annen sterk tilknytning til et annet land, og ikke bare på statsborgerskap.

Bestemmelsen i § 18 annet ledd inneholder flere skjønsmessige utformede kriterier. Adop-

sjonsmyndighetene må vurdere både 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, og § 18 gjelder også for barn som er utenlandske statsborgere og bosatt her i landet. I slike tilfeller må barnets tilknytning til statsborgerlandet vurderes nøye ut fra bl.a. barnets alder, tidligere oppvekst og barnets slektsmessige røtter i statsborgerlandet. Er barnets biologiske foreldre eller en av dem bosatt i statsborgerlandet, vil dette være et sterkt tilknytningspunkt. Barnets fremtidige muligheter i statsborgerlandet bør også vurderes. Har barnet vært bosatt i Norge siden det var ganske lite uten å ha nevneverdig kontakt eller tilknytning til statsborgerlandet, er det større grunn til å gi adopsjonsbevilling uten å foreta nærmere undersøkelser. Hognestad og Steenberg har flere eksempler fra praksis som synes å vise at dersom barnet har bodd noen år i statsborgerlandet, og/eller har en forelder der, må det undersøkes om en norsk adopsjon vil anerkjennes i vedkommende land (Hognestad og Steenberg (2000) s. 316–317).

Forarbeidene nevner som eksempel en adopsjon av et barn som er statsborger av og bosatt i et fjerntliggende utviklingsland. Hensikten er at barnet skal komme til Norge og vokse opp her, og som regel vil barnet bli boende her resten av sitt liv og bare rent unntaksvis vende tilbake til fødelandet. I slike tilfeller kan det ikke ha særlig stor betydning om adopsjonen blir anerkjent i vedkommende fremmede land, se Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 13.

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 regel, der manglende anerkjennelse medførte at samtykke ikke kunne gis.

Det kan nok spørres hvor stor reell betydning denne regelen har i tillegg til bestemmelsen i adl. § 2 om at adopsjonsbevilling bare kan gis når det antas å bli til barnets beste. Også ved denne vurderingen ville det jo være relevant å ta hensyn til

om en haltende adopsjon ville medføre betydelig ulempe for barnet

### 26.5.2 Internasjonale forpliktelser

Den nordiske familierettskonvensjon artikkel 12 bestemmer at hver stat skal bruke den der gjeldende lov, altså *lex fori*. Sammenholdt med jurisdiksjonsregelen i artikkel 11 betyr det at søkernes hjemlands lov skal anvendes.

I annet 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 om adopsjon inneholder ingen lovvalgsregel, men synes å forutsette at opprinnelses- og mottakerland vurderer adopsjoner etter sine egne adopsjonslover.

### 26.5.3 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 lovvalgsregelen 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).

### 26.5.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget 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 *publica* tungt. Norske myndigheter bør derfor anvende 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 (*personalstatutt*), og søknaden vil i de fleste tilfeller gjelde barn som enten er bosatt her i landet eller skal flytte hit, slik at det også er barnets hjemlands rett. Det sikrer likebehandling og forutberegnelighet at norsk rett alltid anvendes, og dette er også det praktisk enkleste.

Adopsjonslovutvalget 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 hensyn tas inn i lovteksten. Utvalget antar 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.

Gjeldende lovvalgsregel har vært kritisert av Helge J. Thue som mente at den ikke er forenlig med prinsippet som bør gjelde i personrettslige saksforhold, nemlig at personlige og statusmessige forhold bestemmes av personens hjemlands rett (Thue (2002) s. 457–458). Han mente at kra-

vet i adopsjonsloven om at det bare skal legges vekt på om adopsjonen har gyldighet i barnets hjemland er for svakt både ut fra FNs barnekonvensjon artikkel 21 bokstav a) og Haagkonvensjonen om adopsjon artikkel 4 og 5. Thue mente at betingelsene for adopsjon må være oppfylt så vel i barnets opprinnelsesstat som i mottakerstaten. Han ville derfor tolke adl. § 18 slik at den bare gjelder avgjørelsen om adoptantene tilfredsstillende krav adopsjonsloven setter. Et barn kan bortadopteres bare når den/de som har foreldreansvar har samtykket, jf. adl. § 7. Men Thue mente den burde forlenges med en internasjonal-privatretslig regel som supplerer adl. § 18 slik at hvem som har foreldreansvar og hvordan samtykke til adopsjon gis, skal avgjøres av barnets hjemlands rett. Det burde da kreves at både adoptivbarnets og adoptantenes hjemlands rett tillater adopsjonen.

Utvalget har foran vist til at den svenske utredningen SOU 2009: 21 foreslår 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. Utredningen la vekt på at det under arbeidet hadde kommet frem at det kunne være vanskelig for svensk domstol å anvende de svenske samtykkebestemmelsene ved internasjonal adopsjon, f.eks. 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 svensk domstol å avgjøre om en forelder har foreldreansvar for barnet og dermed om det kreves samtykke eller ei. Når myndighetene i barnets opphavsland 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 land kan bakgrunnen for adopsjoner være at barnet er født av en ugift mor som av sosiale grunner ikke kan beholde barnet, og som derfor ikke ønsker at fødselen skal bli kjent. I noen tilfeller er farskap ikke fastsatt, eller faren ønsker ikke at farskapet skal bli kjent for omgivelsene. I mange tilfeller har myndighetene i bostedslandet vurdert at barnet kan adopteres bort internasjonalt, og lovvalgsregelen innebærer at opphavsstatens lovgivning respekteres.

Adopsjonslovutvalget vil peke på at Haagkonvensjonen bygger på at vurderingen av om barnet kan adopteres bort, avgjøres av myndighetene i barnets bostedsland, jf. Haagkonvensjonen 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 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.

Etter FNs barnekonvensjon artikkel 21 bokstav a) skal staten «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 overfor 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 mener Adopsjonslovutvalget at spørsmålet om foreldrenes samtykke skal reguleres av barnets bostedslands rett.

Utvalget skal peke på at norske adopsjonsmyndigheter også i disse tilfellene skal foreta en konkret vurdering av hvorvidt adopsjonen er til barnets beste, jf. utkastet til § 3. Ved denne vurderingen vil forhold rundt samtykket være relevant.

Utvalget foreslår 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 fortatt 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. utkastet til § 9.

Dersom barnets bostedsland ikke har regler om adopsjon, og dermed heller ikke om samtykke til adopsjon, vil regelen ikke komme til anvendelse. Spørsmålet om samtykke må da avgjøres etter norsk rett.

## 26.6 Anerkjennelse av utenlandske adopsjonsavgjørelser

### 26.6.1 Gjeldende rett

#### 26.6.1.1 Innledning

Når en utenlandsk avgjørelse anerkjennes her i landet, betyr det at den legges til grunn som gyldig av norske myndigheter. Som regel innebærer anerkjennelse at den utenlandske avgjørelsen får samme rettsvirkning som en tilsvarende norsk avgjørelse, men dette er annerledes for adopsjon (se nærmere i punkt 26.6.1.9).

Spørsmålet om anerkjennelse av utenlandske adopsjoner er i praksis svært viktig. For det første er dette avgjørelser av stor betydning for de berørte personene. For det andre er en avgjørelse om adopsjon endelig, slik at den ikke senere kan omgjøres eller oppheves. Dette står i sterk kontrast til f.eks. avgjørelser i foreldretvister. Slike avgjørelser kan endres dersom særlige grunner tilsier det, jf. bl. § 64. Dersom et barn flytter til Norge, og det er truffet en utenlandsk avgjørelse om foreldreansvar, fast bosted og samværsrett for barnet som anerkjennes i Norge, kan norske domstoler endre denne avgjørelsen dersom barnet har bosted i Norge, det foreligger særlige grunner, og en endring er til barnets beste (bl. §§ 82, 64 og 48). Dersom et barn flytter til Norge og det er truffet en adopsjonsavgjørelse som anerkjennes i Norge, må norske myndigheter i fremtiden legge den utenlandske adopsjonsavgjørelsen til grunn. Norske myndigheter kan ikke senere endre eller oppheve adopsjonsavgjørelsen (alternativet er ny adopsjon, men i praksis er denne muligheten svært begrenset).

I de tilfeller en utenlandsk avgjørelse anerkjennes, betyr det at de materielle vilkårene og saksbehandlingsreglene i den norske adopsjonsloven ikke kommer til anvendelse. Det blir ikke foretatt noen slik utredning og vurdering av søkerne som det gjøres i norske adopsjonssaker (hvor vurderingene skjer etter lovutkastet kapittel 2–4). Vurderingen av når utenlandske avgjørelser skal anerkjennes her i landet, innebærer derfor også en vurdering av når de norske vilkårene for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon ikke skal gjelde.

Når en adopsjon anerkjennes her i landet, gjelder den umiddelbart, uten at det er nødvendig med noe vedtak fra norske myndigheter. Dette er i tråd med alminnelig norsk internasjonal privattrett, som ikke krever noen registrering eller kontroll (legalisering) av utenlandske avgjørelser. Derimot er det en mulighet til å forelegge spørs-

målet for departementet (delegert til Bufdir) som kan avgjøre om lovens vilkår for anerkjennelse er oppfylt etter adl. § 19 tredje ledd første punktum. Departementet (Bufdir) kan også anerkjenne avgjørelser som ikke oppfyller lovens vilkår etter § 19 tredje ledd annet punktum.

Reglene om anerkjennelse følger delvis av den norske adopsjonsloven, og delvis av internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. Norge kan ikke ensidig endre anerkjennelsesforpliktelsen som følger av internasjonale konvensjoner. De vurderingene Adopsjonslovutvalget skal gjøre, er begrenset til de norske lovfestede reglene. Disse må utformes slik at Norge oppfyller landets internasjonale forpliktelser

#### 26.6.1.2 Utenlandsk adopsjon etter norsk forhåndssamtykke

Når en søker bosatt i Norge adopterer barn fra fremmed stat etter forhåndssamtykke fra norske myndigheter etter adl. § 16e, gjelder den utenlandske adopsjonen her i riket, jf. adl. § 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» (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 20).

Dette er den praktisk viktigste regelen om anerkjennelse av utenlandske adopsjonsavgjørelser.

Regelen må forutsette at det er en «gitt og gyldig» adopsjon, 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. Se nærmere om dette vilkåret i punkt 26.6.1.3 i kapitlet her. Ordre public-reservasjonen i § 20 gjelder også for disse adopsjonene, se nærmere i punkt 26.7 i kapitlet her.

#### 26.6.1.3 Adopsjon fra land der søkerne var bosatt anerkjennes

En adopsjon som er gitt og gyldig i fremmed stat (utenlandsk adopsjon), gjelder her i riket, såfremt adoptanten(e) da adopsjonen ble gitt hadde sin bopel i den fremmede staten hvor adopsjonen ble gitt, jf. adl. § 19 første ledd første punktum. 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. adl. § 19 første ledd annet punktum.



Regelen om anerkjennelse av adopsjoner fra bostedslandet, innebærer at en utenlandsk adopsjon anerkjennes når partenes tilknytning til adopsjonslandet er slik at norske myndigheter ville hatt jurisdiksjon dersom partene hadde hatt en tilsvarende tilknytning til Norge.

I tillegg anerkjennes adopsjoner fra tredjeland når de anerkjennes i bostedslandet. 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 som anerkjennes, må være en «adopsjon» i adopsjonslovens forstand. 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 ved skillet mellom sterk og ulike former for svak adopsjon i kapittel 5). Det er ikke avgjørende hva avgjørelsen kalles i vedkommende land. Rene vergeoppnevninger og fosterhjemsplaseringer faller utenfor anerkjennelsesregelen.

I en dom fra Borgarting lagmannsrett (RG 2010 s. 1339) hadde en kvinne gått til sak for å få fastslått at hun var mor til et 17 år gammelt barn som var født i Bolivia. Barnet bodde i Bolivia, var både norsk og boliviansk statsborger, og var registrert med en annen mor. Den norske kvinnen hadde født barnet i Bolivia, og det var avtalt at hun skulle føde barnet i den andre kvinnens navn, slik at barnet fremsto som den andre kvinnens biologiske barn. Den norske kvinnen skjulte at hun var gravid. Den andre kvinnen overtok omsorgen for barnet umiddelbart etter fødselen, og hun var både i Norge og Bolivia registrert som barnets mor. Det ble ikke gjennomført noen formell adopsjon. Lagmannsretten la til grunn at det ikke forelå noen adopsjon av barnet i henhold til adl. § 19, og at det ikke hadde funnet sted noen faktisk (de hecho) adopsjon i Bolivia som kunne anerkjennes som overføring av morskap etter norsk lov. Lagmannsretten fastslo at den norske kvinnen var mor til barnet.

I praksis oppstår avgrensningsspørsmålet oftest i forbindelse med kafala fra muslimske land. En slik ordning anses ikke som adopsjon, og anerkjennes derfor ikke etter adopsjonslovens regler.

I en sak fra 2010 som gjaldt søknad om anerkjennelse av adopsjon gjennomført i Marokko, skrev departementet:

«I forbindelse med behandlingen av saken var Bufdir i kontakt med den norske ambassaden i Rabat. Ambassaden opplyste at adopsjonsinstituttet ikke eksisterer etter marokkansk rett. I henhold til ambassaden innebærer den marokkanske kjennelsen (Kafala) overføring av den daglige omsorgen for et barn, og kan naturlig sammenliknes med fosterbarnforhold. Ambassaden opplyser at vergeoppnevningen kan oppheves, og at den under enhver omstendighet opphører ved myndighetsalder.»

En avgjørelse fra 2007 gjaldt søknad om anerkjennelse av en iransk adopsjon. Departementet fant:

«[...] at adopsjon ikke eksisterer som rettsinstitutt i Iran i samme betydning som etter norsk rett. Direktoratet har opplyst at iranske myndigheter kan fatte avgjørelser om plassering av barn i langsiktige oppfostringsforhold ('guardianship', 'tutorship'), men at rettsvirkningene av en slik avgjørelse likevel vil være annerledes enn ved en norsk adopsjon. Departementet legger i denne saken avgjørende vekt på direktoratets opplysninger om at de rettslige båndene til barnets biologiske slekt, i motsetning til ved en norsk adopsjon, ikke blir brutt ved den iranske avgjørelsen. Departementet viser til at direktoratet gir uttrykk for at dette vil gjelde selv om begrepet 'adopsjon' kan være benyttet i denne forbindelse.»

Loven krever at adopsjonen skal være «gitt og gyldig». 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 frem. Det må være et ubetinget krav at adopsjonen er gitt av rette utenlandske adopsjonsmyndighet. For noen lands vedkommende har registrering av adopsjon i et offentlig sivilstandsregister (folkeregister) vært godtatt som tilstrekkelig til at adopsjonen er «gitt», f.eks. gjelder det Thailand. Men det må være en klar forutsetning at det aktuelle utenlandske myndighetsorganet har foretatt en reell og uavhengig prøving og kontroll av adopsjonen, både av søkerens egnethet og av om adopsjonen er til barnets beste (Hognestad og Steenberg (2000) s. 320–321).

En sak fra 2013 gjaldt søknad om anerkjennelse av adopsjon fra et afrikansk land. Bufdir la til

grunn at adopsjonen i realiteten var gjennomført ved en privat avtale mellom adopsjonssøkerne og barnets verge. Denne avtalen var autorisert av en lokal domstol. Retten hadde bare kontrollert at samtykke var gitt av riktig person. Myndighetene hadde ikke foretatt noen selvstendig vurdering av barnets omsorgssituasjon, om adopsjon var til barnets beste eller om samtykke til adopsjon burde gis. Domstolens avgjørelse var ikke begrunnet. Direktoratet fant at selv om adopsjonen i dette tilfellet var gjennomført i tråd med nasjonale regler, kunne den ikke anses som «gitt og gyldig» i henhold til norsk adopsjonslov: «Vi finner etter dette at adopsjonen bærer så sterkt preg av å grunne på en privat avtale at den etter vårt syn ikke kan anses gitt ved en myndighetshandling basert på en reell og uavhengig prøving av om adopsjonen vil være til barnets beste. Et sentralt vilkår etter adl. § 19 for anerkjennelse av adopsjonen er dermed ikke oppfylt.»

Hognestad og Steenberg skriver at norske adopsjonsmyndigheter i en rekke saker har vært forelagt indiske adopsjonsavtaler inngått mellom en familie av indisk herkomst bosatt i Norge og slektninger i India som har avgitt et barn til familien i Norge. Denne ordningen med å avgi et barn til barnløse slektninger er kulturelt betinget og bygger på gamle tradisjoner i India. Indiske myndigheter foretar ingen reell prøving og kontroll av adopsjonen. Den kan derfor ikke anses gyldig i Norge etter adl. § 19 første ledd (Hognestad og Steenberg (2000) s. 320–321).

Det må ikke foreligge forhold som gjør at adopsjonsvedtaket er ugyldig. I praksis er det eksempler på at anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon er nektet fordi avgjørelsen ikke var truffet av den myndighet som etter vedkommende lands rett har kompetanse til å avgjøre adopsjonsaker, og derfor ikke kunne anses som gyldig. Avgjørelsen må heller ikke være ugyldig på grunn av uriktige forutsetninger. Denne tematikken har vært oppe i en norsk lagmannsrettsavgjørelse.

I en sak i Borgarting lagmannsrett (LB-2002–2806) hadde et ektepar fått forhåndssamtykke til å adoptere et barn fra Argentina. Barnet kom til Norge i 1991. Adopsjonsprosessen i Argentina trakk ut. Sommeren 1994 flyttet søkerne fra hverandre, i 1995 ble de separert og i august 1996 ble de skilt. Barnet ble boende hos den kvinnelige søkeren og hadde fram til 1995 samvær med den mannlige søkeren. Den kvinnelige søkeren anklaget mannen for seksuelle overgrep mot barnet, men saken ble henlagt. I desember 1996 avsa en domstol i Argentina dom for at søkerne kunne adoptere barnet. I dommen ble det lagt til grunn

at ekteskapet mellom søkerne besto og at barnet hadde bodd sammen med dem siden 1991. Den mannlige søkeren gikk til sak mot staten v/ Barne- og familiedepartementet med påstand om at begge søkere var å anse som adoptivforeldre for barnet i samsvar med den argentinske rettsavgjørelsen. Dette fikk han ikke medhold i. Lagmannsretten uttalte:

«[Mannen] kan heller ikke høres med at adopsjonsmyndigheten plikter å legge den argentinske dommen fra desember 1996 til grunn. Den argentinske dommen hviler på uriktige forutsetninger om at [mannen] fortsatt bodde sammen med [barnet] og [kvinnen] og at ekteskapet mellom disse besto. Det må legges til grunn at det etter argentinsk rett er et vilkår for adopsjon at søkerne er gift med hverandre, og at barnet for en tid har bodd, og fortsatt bor, sammen med dem begge. [...] Etter lagmannsrettens vurdering kan det ikke være tvil om at den argentinske dommen ville fått et annet resultat dersom det faktiske grunnlaget hadde vært korrekt på disse punkter. I en slik situasjon kan ikke norsk adopsjonsmyndighet være bundet av den argentinske dommen etter bestemmelsen i adopsjonsloven § 22 som den lød før lovendring i 1999. Det vises til departementets fakultative adgang til å se bort fra utenlandsk avgjørelse om adopsjon i § 19 tredje ledd.»

En utenlandsk avgjørelse som anerkjennes etter adl. § 19 første ledd, gjelder som nevnt før umiddelbart her i landet, uten noe formelt vedtak om anerkjennelse. I noen tilfeller treffer norske adopsjonsmyndigheter en avgjørelse om anerkjennelse etter adl. § 19 tredje ledd første punktum, men dette er en ren legalitetskontroll og har ingen betydning for den utenlandske adopsjonens rettsvirkning, se nærmere i punkt 26.6.1.7 i kapittelet her.

#### 26.6.1.4 Tidligere regel om anerkjennelse på grunnlag av statsborgerskap

Tidligere gjaldt anerkjennelsesregelen også adopsjoner som var gitt i land der søker var statsborger. Dette alternativet ble tatt ut ved lovendring 4. juni 2010 nr. 18.

Regelen om anerkjennelse av adopsjoner fra søkers statsborgerland hadde vært omdiskutert både ved innføringen av jurisdiksjonsregelen i 1980 og i forbindelse med ratifikasjonen av Haagkonvensjonen i 1997.

I høringsnotatet til lovendringen i 2010 pekte departementet på at det hadde vært enkelte saker hvor forholdet mellom adl. § 16e om krav til forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene ved adopsjon fra fremmed stat og § 19 første ledd om automatisk anerkjennelse av adopsjon fra adoptantens statsborgerland hadde stått sentralt. Dette gjaldt typisk i tilfeller der en utenlandsk statsborger som var bosatt i Norge gjennomførte en gyldig adopsjon i sitt statsborgerland uten at norske myndigheter hadde vært involvert. Etter lovens § 19 første ledd gjaldt adopsjonen direkte i Norge. Søkerne hadde ikke fått forhåndssamtykke fra norske myndigheter, på tross av at adl. § 16e krever dette for alle søkere som er bosatt i landet, jf. Prop. 7 L (2009–2010) s. 33.

Departementet pekte på at det er til barnets beste å kreve et forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter når søker er bosatt i Norge. På den måten bidrar en til å gi barnet en trygg og stabil familie. På den andre siden kan det også sies å være i barns interesse at man anerkjenner adopsjoner som er gyldig gjennomført i barnets hjemland, slik at man unngår haltende adopsjoner, jf. Prop. 7 L (2009–2010) s. 34.

Høringsrunden ga omfattende støtte til lovendringforslaget. Bufdir pekte på at den tidligere bestemmelsen åpnet for omgåelse av kravet om forhåndssamtykke, med den konsekvens at viktige rettssikkerhetsgarantier for barnet ikke ble ivaretatt. Hensynet bak kravet om forhåndssamtykke, nemlig å sikre at den som skal adoptere er kontrollert og godkjent av norske myndigheter, gjør seg gjeldende uavhengig av statsborgerskap, jf. Prop. 7 L (2009–2010) s. 35.

I proposisjonen viste departementet også til at Haagkonvensjonens oppbygging tilsier at det grunnleggende utgangspunktet ved all utenlandsadopsjon er at mottakerlandet skal kontrollere forholdene knyttet til adoptantene og de forhold barnet kommer til, mens opprinnelseslandet skal føre kontroll med forholdene knyttet til barnet. Departementet la vekt på at bestemmelsene i Haagkonvensjonen og de sentrale reelle hensyn som ligger til grunn for så vel konvensjonen som adopsjonsloven, trekker i retning av at kravet til forhåndssamtykke også bør gjelde når søker er bosatt i Norge og er en utenlandsk statsborger som foretar en adopsjon i sitt statsborgerland. Det er på den måten at barnet best kan sikres en trygg og stabil familie. Departementet mente likevel at hensynet til å unngå haltende rettsforhold kan tilsi at en adopsjon fra søkers statsborgerland anerkjennes, og pekte på at den skjønnsmessige anerkjenneshjemmelen i § 19 tredje ledd annet

punktum kan komme til anvendelse, jf. Prop. 7 L (2009–2010) s. 36–37.

Lovendringen gjaldt bare for adopsjoner gjennomført i utlandet etter at endringsloven trådte i kraft den 1. oktober 2010 og ikke for adopsjoner gjennomført før dette tidspunkt.

I departementets praksis fra tiden før lovendringen, er det flere eksempler på at ordre publicreservasjonen i lovens § 20 er anvendt på adopsjoner som er gjennomført i søkers statsborgerland.

#### 26.6.1.5 Unntak: Barn under 18 år bosatt i Norge

Regelen om anerkjennelse av utenlandsk avgjørelse etter første ledd gjelder ikke for adopsjon av et barn som var under 18 år og bosatt i Norge. I slike tilfeller må adopsjonsmyndighetene samtykke i adopsjonen, jf. adl. § 19 annet ledd.

I forarbeidene pekte departementet på at Sverige har en tilsvarende regel om barn som er svenske statsborgere eller bosatt i Sverige, og Justisdepartementet mente det ville være rimelig å gi en tilsvarende regel til beskyttelse av barn bosatt her i landet. Det heter videre (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 16):

«I denne forbindelse nevnes spesielt at når en utenlandsk adopsjon gjelder her, vil adoptivforeldrene ha foreldremyndigheten over barnet, og dermed rett til å bestemme hvor det skal oppholde seg, derunder rett til å ta det med seg ut av landet. Det kan tenkes tilfelle hvor dette ville virke urimelig og støtende (fordi den utenlandske adopsjon ikke er skjedd etter slike vurderinger av barnets beste som vi krever), og man bør derfor ha den sikkerhet som ligger i at adopsjon av barn bosatt her i landet bare kan skje med departementets samtykke.»

Regelen gjelder bare for barn som er bosatt i Norge, og ikke for norske statsborgere bosatt i utlandet. Den svenske regelen gjelder både barn som er bosatt i Sverige og svenske statsborgere, men Justisdepartementet mente at når barnet er bosatt i en annen stat, er det ikke så nærliggende å gi ham eller henne spesiell beskyttelse etter norsk rett. Regelen har vært lite brukt i praksis.

#### 26.6.1.6 Adopsjonsmyndighetene kan vurdere om vilkårene for anerkjennelse er oppfylt

Adopsjonsmyndighetene kan i det enkelte tilfelle avgjøre om en utenlandsk adopsjon gjelder her i landet etter første ledd, jf. adl. § 19 tredje ledd første punktum. En slik avgjørelse innebærer bare at

myndighetene prøver sakens fakta opp mot lovens regler, og gir ingen skjønnsmessig adgang hverken til å anerkjenne eller nekte anerkjennelse. Dersom adopsjonen er gitt og gyldig i søkers bostedsland, 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 ledds første punktum.

#### 26.6.1.7 *Adopsjonsmyndighetene kan anerkjenne avgjørelser som ikke oppfyller vilkårene*

Adopsjonsmyndighetene kan anerkjenne adopsjoner som ikke omfattes av første ledd, jf. adl. § 19 tredje ledd annet 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 adl. § 19 tredje ledd første punktum (og etter adl. § 19 første og annet ledd) bare kan nektes anerkjent dersom de restriktive vilkårene etter ordre public-bestemmelsen i adl. § 20 er oppfylt, må norske myndigheter etter adl. § 19 tredje ledd annet punktum foreta en helhetsvurdering av adopsjonen og dens virkninger, med særlig vekt på barnets beste.

I forarbeidene skriver departementet at slik godkjenning «særlig kan være aktuelt når det har gått lang tid siden adopsjonen fant sted, f.eks. fordi adoptanten(e) og adoptivbarnet har bodd flere år i en annen stat før de flyttet hit. Det vil da oftest virke urimelig å rive opp festnete familieforhold», jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 16.

Regelen er ment å være en streng unntaksbestemmelse som skal brukes bare i sjeldne tilfeller. Praksis har vært særlig restriktiv i saker der barnet og søker er i familie (familieadopsjoner), der barnet har en biologisk familie i opprinnelseslandet og i saker der barnet er eldre. Anerkjennelse kan være aktuelt der det foreligger et langvarig tilknytningsforhold mellom søkerne og barnet, jf. Prop. 7 L (2009–2010) s. 36.

Momenter som kan vektlegges, er om søkerne ville fylle vilkårene i norsk rett for å adoptere fra

utlandet. Dersom søkerne ikke fyller disse vilkårene, og eventuelt tidligere har søkt om og fått avslag på norsk forhåndssamtykke, vil dette tale mot anerkjennelse. Det må også legges vekt på om saksbehandling og vurderinger i utlandet er gjort på en forsvarlig og betryggende måte.

I praksis vil det i mange tilfeller være slik at søker prinsipielt hevder at vilkårene i adl. § 19 første ledd er oppfylt, og ber myndighetene treffe en avgjørelse etter første punktum. Subsidiært, dersom myndighetene finner at disse vilkårene ikke er oppfylt, bes det om en avgjørelse etter annet punktum.

I vurderingen av om den utenlandske avgjørelsen skal anerkjennes, må norske adopsjonsmyndigheter ta stilling til om en anerkjennelse vil være til barnets beste. Et eksempel kan hentes fra departementets vedtak i en klagesak fra 2012:

«Det følger av § 19 tredje ledd annet punktum at departementet kan anerkjenne en utenlandsk adopsjon som ikke omfattes av første ledd. En forutsetning for at departementet kan anerkjenne etter denne bestemmelsen er at det foreligger en gitt og gyldig adopsjon.

Selv om det foreligger en gitt og gyldig adopsjon, er dette kun en av forutsetningene for å anerkjenne adopsjonen. Departementet skal på bakgrunn av en konkret helhetsvurdering avgjøre om den utenlandske adopsjonen kan anerkjennes. Det er lagt til grunn i forarbeidene til adopsjonsloven og i praksis at adopsjonsloven § 19 tredje ledd annet punktum er ment å bli brukt i sjeldne tilfeller. Det skal således sterke grunner til før departementet anerkjenner en utenlandsk adopsjon etter denne bestemmelsen. Anerkjennelse kan imidlertid være aktuelt der det er etablert et langvarig tilknytningsforhold mellom barnet og søkerne.»

Barnet i saken hadde hele sitt liv vært bosatt i et afrikansk land, og var 15 år da adopsjonen der ble gjennomført. Søkerne bodde i Norge, men kvinnelig søker hadde jevnlig besøkt barnet i hennes hjemland. Departementet fant at det ikke forelå særlige forhold som ga grunnlag for å anerkjenne adopsjonen. Det var ikke etablert et slikt nært tilknytningsforhold mellom barnet og søkerne at det ga grunnlag for å anerkjenne adopsjonen.

I praksis er regelen anvendt for personer som er bosatt i Norge, som under langvarige opphold i utlandet adopterer et barn der uten å ha fått forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Av hensyn til barnet vil det oftest være urimelig å rive opp festnede og stabile familieforhold. Det har

vært flere saker der personer med f.eks. misjonsoppdrag eller bistandsarbeid i utlandet i god tro har adoptert et barn under opphold i utviklings- og samarbeidsland. I slike saker har norske myndigheter en skjønsmessig adgang til å foreta en full prøving av om søkerne (fortsatt) er egnet til å ta seg av barnet og om den foretatte adopsjonen i utlandet kan anses å være til barnets beste. Myndighetene må kunne kreve at det utarbeides en sosialrapport om søkerne, tilsvarende det som gjøres ved søknad om forhåndssamtykke (Hognestad og Steenberg (2000) s. 326).

En viktig forskjell fra regelen i første punktum, er at en slik etterfølgende anerkjennelse har rettsvirkninger først fra tidspunktet for adoptivmyndighetenes avgjørelse.

#### 26.6.1.8 Særregel om opphevelse av adopsjon

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.

#### 26.6.1.9 Virkningene av anerkjennelse

Når en utenlandsk avgjørelse anerkjennes i Norge, er det internasjonal-privatrettslige prinsipp at den får samme rettsvirkning som en tilsvarende norsk avgjørelse. For eksempel bestemmes innholdet i «foreldreansvar» av norsk rett, og når en utenlandsk foreldreansvarsavgjørelse anerkjennes i Norge, får foreldrene de samme rettigheter og plikter som foreldre med en norsk foreldreansvarsavgjørelse har. Tilsvarende gjelder for et utenlandsk ekteskap som anerkjennes i Norge. Ektefellene får de rettigheter og plikter som norsk rett tillegger det å være gift.

Virkningene av anerkjennelse er annerledes for adopsjon. Som påpekt foran kan det variere fra land til land hva en «adopsjon» innebærer, og også terminologien er ulik. Norske myndigheter må fra sak til sak vurdere om rettsvirkningene av en utenlandsk avgjørelse er slik at det skal anses som «adopsjon» i henhold til adopsjonsloven og dermed anerkjennes. Men selv blant de utenlandske avgjørelsene som regnes som en norsk adopsjon, kan det være store ulikheter. Dette gjelder spesi-

elt fordi mange land fortsatt skiller mellom «svak» og «sterk» adopsjon. Den norske lovgivningen om anerkjennelse må derfor regulere hvilken rettsvirkning en utenlandsk adopsjonsavgjørelse skal ha i Norge.

For utenlandske adopsjoner gitt etter norsk forhåndssamtykke, kan adopsjonsmyndighetene bestemme at adopsjonen skal ha samme rettsvirkning som norsk adopsjon, jf. adl. § 22 annet punktum. I praksis blir det alltid truffet slik bestemmelse, se Hognestad og Stenberg (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 adl. § 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 kjerneelementer i et adopsjonsforhold. De samme punktene er omfattet av Haagkonvensjonen artikkel 26 nr. 1 bokstav a) og b).

Videre inneholder § 21 også en regel som regulerer lovvalget i forbindelse med arvespørsmål. Etter annet 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. Arvestatuttet innebærer at det er arvelaterens siste hjemlands rett som bestemmer arvegangen etter avdøde, etter norsk internasjonal-privatrett er det loven i det land arvelateren var bosatt ved dødsfallet. Hvis en adoptivfar som er bosatt i Norge dør, skal derfor arven etter ham fordeles etter norsk arverett, og rettsvirkningene av den utenlandske adopsjonen må avgjøres etter norsk adopsjonslov.<sup>2</sup> Dersom arvelater var bosatt i Norge, vil adoptivbarnet få full arverett som følge av adopsjonen, selv om adopsjonen ikke hadde denne rettsvirkning i den staten der den ble gitt, dette ble også sagt i forbindelse med ratifikasjonen av Haagkonvensjonen, se St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 21.

Andre rettsvirkninger enn dette er ikke regulert i adopsjonsloven. Flere høringsinstanser

<sup>2</sup> Spørsmålet om forholdet til svake utenlandske adopsjoner gitt før 1. juli 1957, dvs. mens vi hadde regler om svak adopsjon også i norsk lov og om overgangsregler i forbindelse med endringsloven som trådte i kraft 1. juli 1981, gjennomgås av Hognestad og Steenberg (2000) s. 334 flg.

hadde innvendinger mot dette, og foreslo at hovedregelen burde være at adoptivbarn i alle forhold ble likestilt med adoptantenes egne barn, med de unntak som fulgte av loven. Blant disse var Den norske dommerforening, Den norske advokatforening, Foreldreforeningen for barn fra andre land og Rådet for internasjonale adopsjoner, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 19. Imidlertid mente Justisdepartementet at regelen burde begrenses til det som nå framgår av § 21. I forarbeidene skriver departementet at dersom det kommer opp et spørsmål som etter norsk internasjonal privatrett skal bedømmes etter norsk rett, vil det antakelig være naturlig å gi adopsjonen samme virkninger som en norsk adopsjon. Men dersom et annet lands lov skal anvendes på forholdet, er det vanskelig å si noe generelt om hvilke virkninger adopsjonen skal ha, hvert enkelt tilfelle må vurderes konkret, jf. Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 19.

Departementet viste til den svenske lovregelen, og uttalte (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 18):

«Svenskene har altså ikke gitt noen generell regel om rettsvirkninger, men nøyd seg med å regulere enkelte praktiske virkninger av adopsjonen. Justisdepartementet er kommet til at man bør gå fram på samme måte her i landet. Det gjelder temmelig kompliserte spørsmål, og det er neppe mulig å finne en rimelig regel som omfatter alle rettsvirkninger av en adopsjon. De enkelte virkninger må vurderes hver for seg.»

Et spørsmål som ikke er regulert i loven, er virkningen av en utenlandsk stebarnsadopsjon. Bufdir behandlet spørsmålet i en sak fra 2013. Stebarnsadopsjonen var gitt i et land der slik adopsjon medførte at steforelderen fikk foreldreansvaret alene, mens den biologiske forelders foreldreansvar bortfalt. Søknaden gjaldt anerkjennelse etter adl. § 19 tredje ledd annet punktum, slik at det var opp til norske adopsjonsmyndigheters skjønnsmessige vurdering om avgjørelsen skulle anerkjennes. Direktoratet uttalte:

«Anerkjennelse av en utenlandsk stebarnsadopsjon innebærer at adopsjonen får de samme rettsvirkninger i Norge som i landet adopsjonen er gitt, forutsatt at adoptanten i og med adopsjonen har fått foreldreansvar, vergemål og underholdsplikt til barnet, jf. adopsjonsloven § 21 første ledd. Bestemmelsen tar ikke forbehold om at også adoptantens ektefelle i tilfelle stebarnsadopsjon skal ha del i disse

grunnleggende rettslige funksjonene mellom foreldre og barn.

En [...] stebarnsadopsjon [fra vedkommende land] innebærer at hele foreldreansvaret overføres til steforelderen alene. Fordi det knytter seg betydelige rettigheter og plikter til det å ha foreldreansvar for et barn, få dette stor betydning for vår vurdering av om anerkjennelse av adopsjonen totalt sett vil være best for barnet.»

Direktoratet vurderte så forholdet mellom barnet og biologisk forelder, som barnet hadde bodd sammen med hele livet og var sterkt knyttet til, og fant at en anerkjennelse med de virkninger direktoratet beskrev ikke ville være til barnets beste.

Adopsjonslovutvalget deler ikke direktoratets forståelse av adopsjonsloven på dette punkt. Regelen om foreldreansvar, vergemål og underholdsplikt i § 21 første ledd er ikke vilkår for anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon, men derimot en regulering av hvilke rettsvirkninger det har i Norge at adopsjonen anerkjennes her. Forutsatt at det foreligger en gitt og gyldig stebarnsadopsjon (og ikke at en steforelder har adoptert barnet ved vanlig adopsjon), antar utvalget at adl. § 20 første ledd innebærer at adoptivbarnet med hensyn til vergemål, foreldreansvar og underholdsplikt anses som steforelderens eget barn, slik det følger av lovteksten, men at dette ikke innebærer at biologisk forelder mister sin tilsvarende rettslige stilling i forhold til barnet.

## 26.6.2 Internasjonale forpliktelser

Etter Den nordiske familierettskonvensjon artikkel 22 skal adopsjonsavgjørelser fra de andre nordiske land anerkjennes i Norge uten særskilt stadfestelse, og uten prøving hverken av jurisdiksjon eller avgjørelsens innhold.

Norge er også tilsluttet en nordisk konvensjon om arv og dødsboskifte fra 19. november 1934. I denne konvensjonen presiseres det at konvensjonens regler om rett til å sitte i uskiftet bo med livsarvinger får tilsvarende anvendelse på retten til å sitte i uskiftet bo med adoptivbarn eller adoptivbarns arvinger, jf. artikkel 5. Det er 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 adoptanten til uten hinder av adopsjonen å råde over sine etterlatenskaper, skal dette forbehold ha gyldighet også i de andre stater, jf. artikkel 14.

Haagkonvensjonen om adopsjon regulerer anerkjennelse i kapittel 5. Etter artikkel 23 skal

adopsjoner som er attestert av 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 innebærer altså at Norge er forpliktet til å anerkjenne adopsjoner som er attestert i de 92 andre konvensjonsstatene.

Et viktig spørsmål under forhandlingene forut for Haagkonvensjonen var hvilke rettsvirkninger det skulle ha når en adopsjon anerkjennes. Det heter i Stortingsproposisjonen i forbindelse med ratifikasjonen (St.prp. nr. 7 (1995–96) s. 19):

«En harmonisering av deltakerlandenes nasjonale lovgivning om rettsvirkningene av en adopsjon var ikke et aktuelt tema under forberedelsen 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 adl. § 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, selv om de fleste utenlandsadopsjoner gjelder barn fra utviklingsland der en mulig

arverett etter de opprinnelige foreldre neppe vil være en praktisk realitet. 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, se nærmere punkt 26.6.1.10 i kapittelet her.

Haagkonvensjonen 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 lyder slik:

«1. Dersom en adopsjon som er gitt i opprinnelsesstaten ikke har den virkning at den bringer til opphør et tidligere eksisterende rettsforhold mellom foreldre og barn kan adopsjonen, i en mottakerstat som anerkjennes adopsjonen i henhold til konvensjonen, omgjøres til en adopsjon med slik virkning dersom mottakerstatens lovgivning hjemler dette, og b samtykkene nevnt i artikkel 4 bokstav c og d er eller blir gitt med slik adopsjon for øyet.

2. Artikkel 23 får anvendelse på vedtaket som omgjør adopsjonen.»

Denne regelen 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 § 16e 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 heter det at dette er en teoretisk problemstilling, og mer av akademisk enn praktisk art. Barne- og familiedepartementet var ikke kjent med at problemet var blitt satt på spissen i sin 25 år lange erfaring med internasjonale adopsjoner, se St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 22.

### 26.6.3 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 Kongen eller den myndighet Kongen bestemmer. Kongen eller den myndighet han bestemmer, 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: 21 *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 MIA (Myndigheten för internationella adoptionsfrågor). Utredningen foreslår videre at MIA 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.

Adopsjonens rettsvirkninger reguleres 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 utredningen 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.

Etter dansk rett skal en utenlandsk adopsjon anerkjennes dersom adopsjonen er gjennomført med sikte på adopsjon av barnet til Danmark i overensstemmelse med Haagkonvensjonen, jf. den danske adopsjonsloven § 28 annet ledd. Dersom adopsjonen er gjort gjennom en dansk adopsjonsorganisasjon, utsteder statsforvaltningen bekreftelse på at den utenlandske avgjørelsen om adopsjon anerkjennes. I andre saker hvor det er foretatt en adopsjon i utlandet, er det Ankestyrelsens familierettsavdeling som tar stilling til om adopsjonen kan anerkjennes. Ankestyrelsen kan anerkjenne en utenlandsk adopsjon etter Haagkonvensjonen 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).

### 26.6.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår at reglene om anerkjennelse av utenlandske avgjørelser samles i én bestemmelse (utkastet til § 46). I tillegg foreslår utvalget en særskilt bestemmelse om anerkjennelse av utenlandsk avgjørelse om opphevelse eller omgjøring adopsjon (utkastet til § 48).



Et grunnleggende vilkår for anerkjennelse er at den utenlandske avgjørelsen 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 om avgjørelsen er kalt «adopsjon». Utvalget foreslår ikke endringer i gjeldende rett når det gjelder dette vilkåret og de vurderingene som gjøres i dag. Utvalget har heller ikke funnet det hensiktsmessig å forsøke å beskrive vilkåret eller vurderingene nærmere i lovteksten.

Utvalget bemerker at Haagkonvensjonen 19. oktober 1996 om kompetanse, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid om foreldreansvar og tiltak for å beskytte barn omfatter både kafala og andre fosterhjemsplasseringer, og gir regler om anerkjennelse av slike avgjørelser. Dersom Norge tiltrer konvensjonen, vil også slike avgjørelser bli anerkjent her i landet.

Etter gjeldende lov er det et vilkår at adopsjonen er «gitt og gyldig». Vilkaeret 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. Etter Adopsjonslovutvalgets syn bør disse vilkårene tas direkte inn i lovteksten. Lovteksten vil da bli 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».

Adopsjonslovutvalget foreslår at den praktisk viktigste hovedregelen om anerkjennelse av utenlandsk adopsjon etter norsk forhåndssamtykke kommer først i anerkjennelsesbestemmelsen.

Vilkårene for anerkjennelse i andre tilfeller bør fremdeles være at adopsjonen ble gitt eller anerkjent i det landet der søkeren eller søkerne hadde sitt bosted. Utenlandske avgjørelser anerkjennes dermed i de tilfeller norske myndigheter ville hatt jurisdiksjon dersom søkerne hadde hatt tilsvarende tilknytning til Norge, og dette gir en naturlig sammenheng mellom jurisdiksjons- og anerkjennelsesreglene. I tillegg bør tredjelandsadopsjoner som anerkjennes i søkerens bostedsland på adopsjonstidspunktet, også anerkjennes her.

Utvalget finner det klart at det ikke gir tilstrekkelig nærhet mellom søker og vedkommende land at søker er statsborger i landet, og viser til vurderingene som er sitert foran i forbindelse med at alternativet om statsborgerskap ble tatt ut av gjeldende lov, punkt 26.6.1.5 i kapitlet her.

Utvalget finner at regelen om at anerkjennelse av utenlandsk adopsjon av barn under 18 år bosatt i Norge krever samtykke fra norske myndigheter bør videreføres. Det vil neppe være mange slike tilfeller, men regelen kan være viktig.

Etter utvalgets vurdering bør denne beskyttelsen også gis til barn som er norske statsborgere, selv om de ikke er bosatt i Norge. Den tilsvarende svenske regelen gjelder for svenske statsborgere, og i utredningen SOU 2009: 61 *Modernare 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 fattet i barnets bostedsland skulle den etter hovedregelen anerkjennes i Sverige.

Adopsjonslovutvalget viser til at tilsvarende situasjon kan oppstå for et barn som er norsk statsborger. Etter utvalgets mening bør en adopsjon av et barn som er norsk statsborger derfor ikke anerkjennes i Norge uten norske myndigheters godkjenning.

Det kan være av stor betydning for både adoptivforeldrene og den adopterte å få avklart om en adopsjon gjelder i Norge. Utvalget foreslår derfor 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 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, og utvalget foreslår at dette klargjøres i lovteksten ved at regelen skal gjelde «i særlige tilfeller».

Norske adopsjonsmyndigheter må i hvert enkelt tilfelle vurdere om den utenlandske adopsjonen skal anerkjennes i Norge. Adopsjonslovutvalget foreslår at dagens vurderingspraksis videreføres. Norske adopsjonsmyndigheter 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 tilknytningsforhold 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.

For å markere at dette er en annen situasjon enn vurderingen av om adopsjon oppfyller vilkårene for anerkjennelse, foreslår utvalget at regelen settes inn i et eget ledd i loven. Denne anerkjennelsen får rettsvirkning fra det tidspunktet da norske myndigheter vedtar å anerkjenne adopsjonen, og ikke fra den opprinnelige adopsjonen.

Adopsjonslovutvalget foreslår at når en utenlandsk adopsjonsavgjørelse anerkjennes her i landet, skal den ha samme rettsvirkning som en norsk adopsjon. En slik regel er i samsvar med det alminnelige prinsipp for anerkjennelse av utenlandske avgjørelser.

Da dagens regel ble innført, la Justisdepartementet vekt på at Sverige ikke hadde innført noen generell regel om rettsvirkninger, men hadde nøyd seg med å regulere enkelte praktisk viktige virkninger av adopsjonen. Departementet mente at det «gjelder her temmelig kompliserte spørsmål, og det er neppe mulig å finne en rimelig regel som omfatter alle rettsvirkninger av en adopsjon» (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 18).

I høringsrunden mente flere høringsinstanser at regelen burde omfatte alle rettsvirkningene. Den norske dommerforening uttalte (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 19):

«Dersom en adopsjon først gjelder her i landet, vil det etter utvalgets oppfatning være en fordel om adoptivbarnet i alle praktisk viktige forhold likestilles med adoptantens eget barn i ekteskap. Utvalget er derfor i tvil om det er tilstrekkelig bare å gi bestemmelser for noen virkninger av adopsjon [...] og antar at det bør overveies en noe mer generell regel på dette punkt, f.eks. slik at adopsjonen ble gitt samme rettsvirkninger som en norsk adopsjon (med mulig unntak for arv [...]).»

Den norske advokatforening uttalte (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 19):

«Etter utvalgets oppfatning bør hovedregelen være at en slik adopsjon automatisk har samme rettsvirkninger som en norsk adopsjon. Man vil derfor foreslå at forslaget [...] endres slik at det angis at den utenlandske adopsjonen skal ha samme rettsvirkninger som en norsk adopsjon med mindre departementet bestemmer noe annet.»

I utredningen SOU 2009:61 *Modernare Adoptionsregler* foreslås å endre den svenske regelen.

Hovedregelen skal nå være at en utenlandsk avgjørelse som gjelder i Sverige skal ha samme rettsvirkninger som en svensk adopsjon (sterk adopsjon), jf. s. 252.

Adopsjonslovutvalget vil peke på at hensikten med å adoptere et barn er å sikre barn en trygg oppvekst, jf. utkastet til § 1. Barnet skal sikres en stabil ny familie, og i alle forhold regnes som barn i denne nye familien. Adopsjonslovutvalget 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.

Adopsjonslovutvalget mener at regelen også bør omfatte adopsjon av personer over 18 år, når adopsjonen anerkjennes her.

En slik regel gir større forutberegnelighet og likebehandling enn dagens regler, der rettsvirkningen av en utenlandsk adopsjon må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Regelen vil også være enklere å anvende i praksis.

Haagkonvensjonen artikkel 27 fastsetter at nasjonale myndigheter kan omgjøre en «svak adopsjon» fra opprinnelseslandet til en «sterk adopsjon» dersom de nødvendige samtykker etter konvensjonen er innhentet. Dersom samtykke ikke er innhentet, kan adopsjonen ikke omgjøres, og forblir en svak adopsjon. Som referert foran i punkt 26.6.2 i kapittelet her, anså departementet dette som en teoretisk problemstilling. Barne- og familiedepartementet var ikke kjent med at problemet var blitt satt på spissen i sin 25 år lange erfaring med internasjonale adopsjoner (St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 22). Adopsjonslovutvalget mener at det likevel er nødvendig med en unntaksregel for å oppfylle Haagkonvensjonen på dette punkt. Unntaket innebærer at regelen om anerkjennelsens rettsvirkninger ikke gjelder for adopsjon som omfattes av Haagkonvensjonen artikkel 27, dersom ikke vilkåret om samtykke til omgjøring av adopsjonen fra «svak» til «sterk» etter artikkel 4 er oppfylt. For disse adopsjonene vil adopsjonens rettsvirkning følge av Haagkonvensjonen artikkel 26.

Utvalget har vurdert å ta ut av loven adgangen for adopsjonsmyndighetene til å anerkjenne en utenlandsk avgjørelse om å oppheve adopsjon, men har falt ned på å beholde en slik regel, selv om det praktiske behovet er lite. 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 foreslår Adop-

sjonlovsutvalget at regelen om anerkjennelse av opphevelse også skal omfatte andre typer av utenlandske avgjørelser om endringer av adopsjon, slik som omgjøring. Det har vært saker fra andre land hvor utenlandsadopterte barn har gått til opprinnelseslandet for å få omgjort en adopsjon med påstand om at den er ugyldig. Skulle slike saker komme for norske myndigheter med spørsmål om anerkjennelse av omgjøringsvedtaket, er det behov for regulering av hvordan denne typen saker skal håndteres.

## 26.7 Ordre public

### 26.7.1 Gjeldende rett

En utenlandsk adopsjon gjelder ikke her i riket dersom dette åpenbart vil virke støtende på norsk rettsorden (ordre public), jf. adl. § 20.

Dette er en generell reservasjon, som gjelder både utenlandske adopsjoner etter forhåndssamtykke fra norske myndigheter, jf. § 22, og for adopsjoner fra søkers bostedsland, jf. § 19 første ledd. Myndighetene må også ta hensyn til ordre public ved den skjønsmessige vurdering av om en utenlandsk adopsjon skal anerkjennes, jf. § 19 tredje ledd annet punktum.

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. Vilkårene 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 f.eks. 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 artikkel 24, se nedenfor.

En sak fra 2007 gjaldt spørsmål om anerkjennelse av en adopsjon gjennomført i Russland, av en russisk statsborger som var bosatt i Norge. Søkeren var gift, men søkte om adopsjon alene. Søkers ektefelle hadde samtykket i adopsjonen. Etter russisk rett var det ikke noe vilkår at ektefeller måtte søke adopsjon sammen, eller at ektefellen måtte utredes som adopsjonssøker. Departementet fant at det var betenkelig å gi sin tilslutning til en praksis der en ektefelle kan adoptere alene uten at den andre blir utredet, fordi søkers ektemake også ville bli en del av barnets omsorgsbasis. Departementet fant imidlertid ikke at dette forhold, slik saken ellers lå an, tilsa at anerkjennelse skulle nektes etter adl. § 20.

På den annen side finnes det flere eksempler på at anerkjennelse av en utenlandsk adopsjon er nektet fordi den ville stride mot ordre public.

Et vedtak fra 2009 gjaldt anerkjennelse av adopsjon fra et afrikansk land. To barn var adoptert av sin eldre bror, men slik at biologisk mor fremdeles var oppført som mor på deres nye fødselsattester som ble utstedt etter adopsjonen. Barna ble dermed juridisk sett barn av sin mor og sin bror. Myndighetene hadde heller ikke foretatt noen uavhengig prøving og kontroll av adopsjonene. Anerkjennelse ble derfor nektet.

En annen sak fra 2009 gjaldt søknad om anerkjennelse av adopsjon av et barn bosatt i et asiatiske land. Barnet var 16 år gammelt og hadde bodd hele sitt liv sammen med foreldre og søsken i hjemlandet. Søker var barnets tante, som søkte om familiegjening med barnet. Departementet fant at anerkjennelse av den utenlandske avgjørelsen ville stride mot ordre public, og uttalte:

«Etter en helhetsvurdering har departementet kommet frem til at en anerkjennelse av den [utenlandske] adopsjonen vil virke åpenbart støtende på norsk rettsorden, jf. adopsjonsloven § 20. Departementet har lagt avgjørende vekt på at en adopsjon i dette tilfellet vil avvike sterkt fra det som er gjeldende norsk syn og praksis i adopsjonssaker, og fra grunnleggende prinsipper nedfelt i internasjonale konvensjoner Norge har forpliktet seg til. Departementet har lagt avgjørende vekt på at barnet har bodd hele sitt liv, og bor fortsatt, hjemme sammen med sin biologiske familie i [vedkommende land], og har dermed en trygg omsorgsbasis i hjemlandet.

Departementet vil for øvrig bemerke at Norge har ført en restriktiv praksis ved familieadopsjoner, spesielt der barnet er noe eldre og bor sammen med sin familie i hjemlandet.

Dette begrunnes med de ovennevnte prinsipper. I tillegg vil det å flytte til et fremmed land være svært belastende for barnet, da det må skifte miljø, kultur og språk. [Barnet] er ikke helt ukjent med Norge, og er innstilt på lære seg det norske språk. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å unngå den belastning som flytting ventes å medføre.»

I denne saken ga barnet selv uttrykk for et ønske om å få flytte til Norge og bo sammen med søkeren. Barnet hadde skrevet et brev til departementet om dette. Departementet pekte på at barnets mening skulle gis behørig vekt, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12, men fant likevel ikke at dette hadde avgjørende vekt i saken.

I en sak fra 2010 var barnet 17 år gammelt og hadde bodd sammen med biologiske foreldre og søsken til hun var 14 år gammel. Departementet pekte på at det av den utenlandske avgjørelsen ikke fremgikk noen vurdering av hva som ville være barnets beste, herunder hva som var begrunnelsen for adopsjon. Det fremgikk heller ikke hvem som var barnets biologiske foreldre eller om de hadde samtykket i adopsjonen. Departementet fant at grunnleggende vilkår for adopsjon i norsk og internasjonal rett ikke var oppfylt. Anerkjennelse ble nektet.

### 26.7.2 Internasjonale forpliktelser

Den nordiske familierettskonvensjon har ingen reservasjon for ordre public. Regelen i adl. § 20 vil gjelde også for adopsjoner som faller inn under konvensjonen.

Etter Haagkonvensjonen om adopsjon 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.

### 26.7.3 Andre nordiske lands rett

Svensk rett har en ordre public-reservasjon i lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption § 6. Utredningen SOU 2009: 21 *Moderne adoptionsregler* foreslår å videreføre en slik reservasjon, men slik at det skal presiseres at vurderingen skal gjøres med hensyn til barnets beste, jf. s. 249.

I dansk rett er ordre public-reservasjonen ulovfestet.

### 26.7.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår en ordre public-regel i utkastet til § 49. Regelen er en generell reservasjon, og utvalget foreslår derfor at regelen står til slutt i kapitlet.

Det avgjørende hensynet ved vurderingen av ordre public, vil være hensynet til barnets beste. Dette er presisert i Haagkonvensjonen. I forarbeidene til den norske ratifikasjonen står det at dette hensynet ikke kommer uttrykkelig fram i adl. § 20, men må tas med som en klar forutsetning ved fortolkning av bestemmelsen. Konvensjonen artikkel 24 og lovens § 20 må således anses som nærmest sammenfallende, se St.prp. nr. 77 (1995–96) s. 20.

Til forskjell fra dagens regel vil den foreslåtte regelen omfatte ikke bare anerkjennelse, men også anvendelse av utenlandsk rett. Adopsjonslovutvalget foreslår at spørsmålet om foreldres samtykke skal reguleres etter barnets bostedslands lov, se utkastet til § 45 tredje ledd. Når lovvalgsregelen kan utpeke utenlandsk rett, vil det være nødvendig med et ordre public-forbehold også for lovvalget.

## 26.8 Hjemmel for å fravike loven

### 26.8.1 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. adl. § 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.

### 26.8.2 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonslovutvalget foreslår ikke å videreføre hjemmelen til å fravike lovens interlegale regler i forskrift. Utvalget vil særlig peke på at det i praksis ikke har vært behov for hjemmelen.

Ved ratifikasjonen av Haagkonvensjonen ble norsk lov antatt å være i samsvar med loven. 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 internasjonal-privatrettslige 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.

Adopsjonslovutvalget mener at andre unntak fra lovens regler bør gjennomføres i lovs form.



*Del XII*  
*Straff*





## Kapittel 27

# Straff ved brudd på adopsjonslovens bestemmelser

### 27.1 Innledning

Adopsjonslovutvalget foreslår fem bestemmelser som forbyr visse handlinger i forbindelse med adopsjon. I kapittel 6 om generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke, foreslår utvalget at adopsjonsloven uttrykkelig slår fast at det ikke er tillatt å yte vederlag for samtykke til adopsjon. I kapittel 14 om spesielle vilkår for forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon, foreslår utvalget å videreføre regelen i adl. § 16e første ledd om at personer som er bosatt i Norge, må ha forhåndssamtykke for å kunne adoptere barn fra utlandet. I kapittel 17 om adopsjonsformidling og adopsjonsorganisasjoner foreslår utvalget en bestemmelse som slår fast at det ikke er tillatt å gi eller få vederlag eller annen motytelse i forbindelse med adopsjonsformidling. I samme kapittel foreslår utvalget et forbud mot adopsjonsformidling for andre enn organisasjoner med særskilt tillatelse. I tillegg foreslår utvalget at adopsjonsloven skal inneholde regler om taushetsplikt for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Bufetat eller adopsjonsorganisasjonene.

Her skal Adopsjonslovutvalget diskutere nærmere om overtredelser av adopsjonslovens bestemmelser skal sanksjoneres med straff.

### 27.2 Gjeldende rett

Adopsjonslovens eneste bestemmelse om straff er adl. § 16b annet ledd som straffelegger overtredelse av forbudet mot adopsjonsformidling:

«Den som forsettlig overtrer forbudet i første ledd eller medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Forsøk straffes likt med fullbyrdet overtredelse.»

Både straffebestemmelsen og selve forbudet mot adopsjonsformidling var opprinnelig regulert i bvl. § 4-23. Bestemmelsen i barnevernloven var en videreføring av § 26b i den tidligere barnevernlo-

ven, og ordlyden var den samme som da bestemmelsen ble innført i 1953. Forbudet og straffebestemmelsen ble tilføyd adopsjonsloven ved lov 11. juni 1999 nr. 38. Endringslovens forarbeider bemerker at straffebestemmelsen i barnevernloven til da hadde vært anvendt i svært få tilfeller, og at mye tydet på at lovbestemmelsen i seg selv satte en effektiv stopper for formidlingsvirksomheten som hadde funnet sted før 1953. Samfunnsutviklingen med fremvekst av «et profesjonelt, sosialt hjelpeapparat og endringene i holdningene til det å være enslig forsørger» hadde også bidratt til privat adopsjonsformidling ikke lenger fant sted, jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 18. Så vidt Adopsjonslovutvalget er kjent med, er ikke straffebestemmelsen i adl. § 16b annet ledd anvendt etter at den trådte i kraft 1. desember 1999. Bestemmelsen er vedtatt endret for å møte de strukturelle endringene som følger av ny straffelov (ikke lenger nødvendig med eget medvirkningstillegg m.v.), men disse endringene er foreløpig ikke i kraft.

FNs barnekonvensjon forbyr all utnytting, salg og handel med barn, se artikkel 35 og 36. I forlengelsen har FN vedtatt en valgfri protokoll om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi. Artikkel 3 nr. 1 bokstav a) (ii) slår 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 fremfor kolliderende lovgivning, se menneskerettsloven § 2 nr. 4 bokstav a). Samtidig inneholder ikke menneskerettsloven egne straffebestemmelser. Det er derfor nødvendig med strafferegler i adopsjonsloven eller i andre lovbestemmelser for å gjennomføre denne forpliktelsen.

Både Haagkonvensjonen og Europarådskonvensjonen inneholder flere forbud eller påbud, se

f.eks. 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.

### 27.3 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 § 34 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 § 34 fjerde ledd for at selskaper kan pålegges straffeansvar etter den danske straffelovens kapittel 5 om straffeansvar for juridiske personer.

Strafferammen for brudd på bestemmelsene i den danske adopsjonsloven § 34 er bøter eller fengsel i inntil 4 måneder.

Det følger av den svenske sosialtjenesteloven kapittel 16 § 6 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 straffeloven (1962:700) kapittel 7 § 2 at den som gjennom «olaga tvång eller vilseledande eller genom att utlova eller ge otillbörlig erstatning utverkar samtycke eller tillstånd» til adopsjon av personer under 18 år, straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år. Forsøk er straffbart etter kapittel 7 § 5, jf. § 23.

Også i Finland er straffebudene plassert i straffeloven (19.12.1889/39). 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. Forsøk er straffbart etter den finske straffeloven kapittel 25 § 3 b. Etter kapittel 25 § 3 c straffes den som driver med ulov-

lig adopsjonsformidling til bøter eller fengsel i inntil 1 år.

Finsk rett skiller seg ut ved også å straffelegge den som bryter sin lovpålagte plikt etter adopsjonsloven §§ 92 og 93 til å ta vare på dokumenter eller opplysninger som kan bidra til at adoptivbarnet får rede på sin identitet. Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil 1 år, jf. den finske straffeloven kapittel 22 § 6.

### 27.4 Adopsjonslovutvalgets vurderinger og forslag

#### 27.4.1 Om bruk av straff i adopsjonsretten

Adopsjonslovutvalget har vurdert om handlinger som ikke er tillatt etter adopsjonsloven bør sanksjoneres med en straffehjemmel. I NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, la Sanksjonsutvalget frem 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 straffefulgt (NOU 2003: 15 s. 20–21 og 143–168).

Det grunnleggende spørsmålet er om overtredelse av adopsjonsloven må møtes med sanksjoner, og om den i så fall må være straff. Sanksjonsutvalget stilte seg kritisk til at spesiallovgivningen ofte setter en straffetrussel som generelt rammer overtredelser av bestemmelser i loven uten at behovet for straff er vurdert konkret. Et annet viktig moment ved vurderingen av om en straffesanksjon er nødvendig, er om den straffbare handlingen i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselelen håndhevet, jf. NOU 2003: 15 s. 146. Straffetrusler som i liten grad blir håndhevet, blir lett et slag i luften og bidrar til å undergrave respekten for straff som sanksjon og for politiet og rettsvesenet. Utvalget påpekte at lovgiverne bør «søke å unngå straffebestemmelser som er ment å være rene symboler/verdimarkører», jf. NOU 2003: 15 s. 146.

Etter det Adopsjonslovutvalget er kjent med, er ikke straffebestemmelsen i adl. § 16b anvendt etter at den ble tatt inn i 1999. Utvalget mener at mangel på straffesaker ikke vitner om at bestemmelsen er unødvendig eller mangler aktualitet. Før forbudet og straffebestemmelsen ble innført i adopsjonsloven, var hjemmelen plassert i barnevernloven av 1953 § 26 b. Beskrivelsen i endrings-

lovens forarbeider av tilstanden før forbudet trådte i kraft, viser at forbudet og straffebestemmelsen var nødvendig (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 18):

«Bakgrunnen for bekymringen var alarmende meldinger blant annet fra Stadsfysikus i Oslo, om privat formidlingsvirksomhet. Oslo helseråd hadde kommet over en rekke tilfeller der barn var blitt plassert i adoptivhjem før søknad om adopsjonsbevilling var behandlet av fylkesmannen, og også før hjemmet var undersøkt av noen offentlig instans. I flere saker var forholdene i 'adoptivhjemmet' så dårlige at adopsjon ikke kunne komme på tale, og barnet måtte omplasseres til nytt hjem. Stadsfysikus uttalte til Barnevernkomiteen at den største mangelen ved adopsjonsloven var at hvem som helst kunne påta seg formidlingen av en adopsjon.

Den private formidlingsvirksomheten foregikk som oftest ved at jordmødre tok i mot gravide kvinner med tilbud om såkalt 'diskret opphold' ved slutten av svangerskapet og i forbindelse med fødselen. I tilknytning til dette ble det satt fram tilbud om hjelp til adopsjon, oftest i samarbeid med advokat.»

I dag er adopsjoner og adopsjonsprosessen regulert og kontrollert på en helt annen måte enn i etterkrigstiden, men sitatet illustrerer hvorfor et forbud og en straffebestemmelse er sentrale for å hindre handel med og, bortføring av barn. Selv om den private formidlingsvirksomheten slik vi kjenner den fra etterkrigstiden opphørte i Norge, er ikke det tilfelle i alle samarbeidslandene som norske søkere adopterer fra. En skal heller ikke se bort fra at det finnes enkelttilfeller av ulovlig adopsjonsformidling også i Norge.

Både adopsjonsformidling uten tillatelse, internasjonal adopsjon uten forhåndssamtykke, og bruk av vederlag for å påvirke aktører i adopsjonsprosessen, er handlinger som kan betegnes som handel med barn eller som øker risikoen for handel med barn. Norge er internasjonalt forpliktet til å hindre bortføring av og handel med barn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 35. I tillegg er Haagkonvensjonens system 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.

Adopsjonslovutvalgets lovutkast til § 10 (forbud mot vederlag for samtykke), § 32 (forbud mot adopsjonsformidling) og § 35 (forbud mot veder-

lag for adopsjonsformidling) er etter utvalgets syn sentrale bestemmelser som er nødvendig 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 bør straffes. Adopsjonslovutvalget mener at andre sanksjoner ikke vil strekke til dersom et av forbudene er overtrådt.

Det kan selvfølgelig tenkes unnlater 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 strl. (2005) § 26 (strl. (1902) § 58) er høy. Andre ganger kan overtredelsene være av mer triviell karakter. Steforeldre som lover sitt stebarn en feriereise så snart adopsjonen går i orden, eller adopsjonssøkere i utlandet som betaler mindre sum til den lokale tjenestemannen for å få i havn en langdryg adopsjonsprosess. I slike tilfeller kan det både være aktuelt å henlegge saken og med en påtaleunnlattelse.

Adopsjonslovutvalget mener 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 adoptivforeldrene på egenhånd har adoptert et barn fra utlandet uten å ha forhåndssamtykke, blir både søkerne og adopsjonsprosessen utredet ved avgjørelse av anerkjennessøknaden. I tillegg fører adopsjonsmyndighetene tilsyn med adopsjonsprosessene og adopsjonsorganisasjonene både i Norge og i utlandet.

På denne bakgrunn foreslår Adopsjonslovutvalget å lovfeste at brudd på adopsjonslovens §§ 10, 32 og 35 er straffbart. Utvalget foreslår å videreføre strafferammen i adl. § 16b annet ledd til å gjelde forslaget § 32, og utvide den til å gjelde overtredelser av forbudene i §§ 10 og 35.

Overtredelse av forvaltningens taushetsplikt, er allerede straffelagt i strl. (2005) § 209 (strl. (1902) § 121). Adopsjonslovutvalget foreslår likevel av pedagogiske hensyn at adopsjonsloven uttrykkelig henviser til straffeloven.

Ved graverende forhold kan straff etter korrupsjonsbestemmelsen i strl. (2005) § 387 (strl. (1902) § 276a) 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. strl. (2005) § 389 (strl. (1902) § 276c).

#### **27.4.2 Særlig om straff for overtredelse av forbud mot internasjonal adopsjon uten forhåndssamtykke**

De tilfeller hvor barnets foreldre og de som ønsker å adoptere selv, setter seg i forbindelse med hverandre, er ikke omfattet av forbudet mot adopsjonsformidling i adl. § 16b. At partene selv setter seg i kontakt med hverandre, kan skje både ved privat, internasjonal adopsjon av ukjent barn, og ved privat, internasjonal adopsjon av barn som søker kjenner eller er i slekt med. På bakgrunn av høringsrunden vurderte departementet hvorvidt straffebestemmelsen mot adopsjonsformidling også skulle omfatte personer som adopterer i utlandet, eller bringer barn til Norge med sikte på adopsjon her i landet, uten å innhente forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene. Begrunnelsen mot et forbud var ulik for de to gruppene. Begrunnelsen for ikke å innta et straffebed mot personer som har gjennomført adopsjonen i utlandet for så å ta barnet med til Norge, bygger på potensielle retts tekniske problemer (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 19):

«Forslaget om å straffe dem som adopterer i fremmed stat uten å ha innhentet norske myndigheters samtykke på forhånd, må imidlertid sees i sammenheng med straffeloven § 12 som i nr 3 har regler om norsk straffelovs anvendelse på handlinger foretatt i utlandet av norsk statsborger eller person bosatt i Norge. I bokstav a er det regnet opp en del konkrete strafferegler som gjelder også for disse tilfellene. I bokstav c heter det at straffeloven gjelder når handlingen er straffbar også etter loven i det landet der handlingen er foretatt. Dersom det ble innført en strafferegel som ovenfor nevnt, ville den ramme adopsjoner som er lovlige og godkjente i landet der de ble foretatt og som ville kunne bli anerkjent av norske myndigheter i ettertid. Slike tilfeller er ikke omfattet av straffeloven § 12 nr 3 bokstav c og departementet vil etter anbefaling fra Justisdepartementet heller ikke foreslå at det tas inn en slik særregel i bokstav a. Som det fremgår, vil en strafferegel mot adopsjoner som er lovlige der de ble foretatt, men der forhåndssamtykke fra norske myndigheter ikke er innhentet, skape atskillige retts tekniske problemer.»

Begrunnelsen mot et straffebed i lovgivningen mot personer som bringer et barn til Norge med sikte på adopsjon her i landet, bygger på faren for forskjellsbehandling fra de tilfeller som er nevnt like over, nemlig de som har gjennomført adopsjonen i utlandet (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 19):

«Den ville innebære en tilfeldig forskjellsbehandling av personer avhengig av om barnet kommer fra et opprinnelsesland der selve adopsjonen foregår i landet, eller om barnet kommer fra et opprinnelsesland som frigir barnet for adopsjon, men der den formelle adopsjonen foregår i Norge».

Departementet understreket imidlertid at det vil være «i strid med adopsjonsloven» å adoptere uten forhåndssamtykke (Ot.prp. nr. 63 (1997–98) s. 20). En slik adopsjon vil ikke automatisk gjelde i Norge, og adopsjonssøkerne må søke særskilt til adopsjonsmyndighetene om anerkjennelse eller innvilgelse av adopsjon.

Departementets løsning har møtt kritikk i juridisk teori. Hognestad og Steenberg mener at departementet også burde vurdert om strl. (2005) § 5 første ledd nr. 6 (strl. (1902) § 12 nr. 3 bokstav b)) kommer til anvendelse dersom personer som er bosatt i Norge adopterer et barn fra utlandet uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Straffeloven § 5 første ledd nr. 6 slår fast at straffeloven kommer til anvendelse på handlinger foretatt i utlandet når handlingen er en forbrytelse eller forseelse mot den norske stat eller norsk statsmyndighet. Hognestad og Steenberg viser til at bestemmelsen får selvstendig betydning ved overtredelser av norsk særlovgivning. Hognestad og Steenberg sammenligner utenlandsk adopsjon uten forhåndssamtykke med eksemplene som er benyttet i norsk strafferettslig litteratur, som skatteundragelser i utlandet rettet mot Norge eller ulovlig medvirkning til innførsel av tollpliktige varer (Hognestad og Steenberg (2000) s. 265):

«Det å adoptere et barn i fremmed stat eller oppnå frigivelse av et barn i fremmed stat for adopsjon i Norge uten lovbestemt norsk forhåndssamtykke, er i sitt innhold en alvorlig krenkelse av norsk statsmyndighet. Det er sterke grunner til at det i norsk rett (og i internasjonal rett gjennom Haagkonv.) er etablert et system med forhåndskontroll av søkere som ønsker å adoptere et barn fra utlandet.»

I årene 2010–2013 kom det til sammen inn 160 søknader om anerkjennelse. Innvilgelsesprosen-

ten er vekslende, men totalt sett blir en relativt liten andel av søknadene om anerkjennelse innvilget.

Tabellen viser alle saker hvor det er søkt om anerkjennelse av adopsjon gjort i utlandet. Det vil si at statistikken f.eks. ikke skiller mellom saker hvor søkerne har fått avslag på søknad om forhåndssamtykke for deretter å reise utenlands på egenhånd og saker hvor søkerne har adoptert et barn i utlandet etter å ha oppholdt seg der i et annet ærend enn adopsjon. Den skiller heller ikke mellom adopsjon av kjent og ukjent barn.

Adopsjonslovutvalget mener at plikten til å innhente forhåndssamtykke ved internasjonale adopsjoner er en sentral del av adopsjonsregelverket. Som et utgangspunkt mener utvalget at allmennpreventive hensyn taler for et straffebed som rammer personer som forsettlig omgår adopsjonsregelverket og henter et barn fra utlandet til Norge uten at norske myndigheter har gitt tillatelse til det på forhånd. Med en slik straffebestemmelse ville det norske regelverket bedre kunne motvirke bortføring av og handel med barn skjult som adopsjon.

Samtidig er det stor forskjell mellom en familie som etter flere års opphold i et fremmed land i god tro adopterer et barn derfra uten å innhente norsk forhåndssamtykke og søkere som vel vitende om det norske regelverket reiser til utlandet i den hensikt å få gjennomført en adopsjon der uten forhåndssamtykke. Ved et generelt forbud ville flere av sakene rutinemessig blitt avgjort ved henleggelse eller påtaleunntatelse. Samtidig leg-

ger utvalget til grunn at det ville vanskelig la seg gjøre å innføre et forbud kun mot forsettlige omgåelser av regelverket, da det ville bli svært krevende bevismessig å skille mellom rene misforståelser og forsettlige omgåelser av regelverket. Og videre, dersom en kun ønsker å ramme de som hadde søkt om forhåndssamtykke først, ville en risikert at flere unngikk forbudet ved ikke å søke om forhåndssamtykke, men reise direkte til utlandet for å adoptere på egenhånd.

Det avgjørende for at Adopsjonslovutvalget ikke straffelegger brudd på kravet om forhåndssamtykke ved internasjonale adopsjoner er imidlertid hensynet til sammenheng i rettssystemet. Internasjonal adopsjon uten forhåndssamtykke kan sammenlignes med personer som reiser utenlands for å gjennomføre assistert befruktning i utlandet med metoder som ikke er tillatt i Norge. Privatpersoner som søker eller benytter tilbud som er i strid med bioteknologiloven er unntatt fra straffebestemmelsen i denne loven, jf. § 7-5 annet ledd bokstav a), jf. lovendring 21. juni 2013 nr. 78 (se nærmere om departementets vurderinger i Prop. 95 L (2012–2013) s. 20–22).

Adopsjonslovutvalget mener det vil skape liten sammenheng i regelverket dersom personer som adopterte utenlands i strid med norske regler skulle kunne bli straffet, mens personer som bruker – og eventuelt også betaler for – metoder for assistert befruktning i utlandet i strid med norsk regelverk, ikke straffes. Utvalget foreslår dermed ikke en straffelegging av brudd på kravet om forhåndssamtykke etter lovutkastets § 50.

Tabell 27.1 Søknader om anerkjennelse av adopsjon gjort i utlandet, førsteinstans før klagebehandling

	2010	2011	2012	2013
Søknader inn	43	35	43	39
Innvilget	6	15	8	10
Avslått	1	8	20	30
Klage inn	0	3	8	13

Kilde: Bufdir



*Del XIII*  
*Økonomiske og administrative konsekvenser*





## Kapittel 28

# Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

### 28.1 Innledning

Adopsjonslovutvalget har hatt som oppgave å foreslå en ny adopsjonslov som bevarer, fornyer og gjør nødvendige endringer i innholdet i den eksisterende lovgivningen. En sentral målsetting for utvalget har vært å foreslå brukervennlige regler. Mange av forslagene i utvalgets lovutkast er presiseringer av gjeldende rett, endringer av lovteknisk karakter eller mindre endringer som vil håndteres innenfor eksisterende budsjettammer. Utvalget foreslår også å innføre en rekke nye bestemmelser. Noen av forslagene gir endringer i adopsjonsprosessen, mens andre vil endre adopsjonsmyndighetenes oppgaver og ansvarsområde. Få av forslagene pålegger aktørene på adopsjonsfeltet vesentlige endrede oppgaver og forslagene vil dermed ha små økonomiske eller administrative følger. De fleste nye bestemmelsene er foreslått som pedagogiske grep for å gjøre adopsjonsloven og adopsjonsprosessen lettere tilgjengelig for det adopsjonssøkende publikum.

De indirekte økonomiske gevinstene ved en god adopsjonslov er ikke utredet av Adopsjonslovutvalget, men også forenklinger og justeringer kan over tid gi økonomiske og administrative gevinster.

Utvalget redegjør her for de sentrale økonomiske, administrative og de andre konsekvensene knyttet til utvalgets lovutkast. Flere av utvalgets endringsforslag vil ha administrative konsekvenser. De påpekes kort her, med henvisning til kapitlene som behandler forslaget mer utførlig.

### 28.2 Omfordeling av ansvar

De største endringsforslagene til Adopsjonslovutvalget gjelder omfordeling av ansvar, i hovedsak internt i adopsjonsmyndighetene. Eksempelvis foreslår utvalget at regionene i Bufetat overtar Faglig utvalgs avgjørelseskompetanse ved søknad om adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon og at Bufdir overtar avgjørelseskompetansen

ved godkjenninger av tildeling av barn fra utlandet. Adopsjonslovutvalget mener at disse endringene ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser fordi ansvaret fortsatt vil ligge til adopsjonsmyndighetene. De administrative konsekvensene er beskrevet i kapittel 18 og 19 om myndighetenes ansvarsområder og saksgang ved henholdsvis internasjonal og nasjonal adopsjon.

De oppgavene som regionene i Bufetat overtar fra Bufdir, f.eks. det forberedende arbeidet i saker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon, bør ikke føre til reduksjon i Bufdirs ressurser. Bakgrunnen er at Bufdir også får tilført ansvarsområder eller oppgaver. I tillegg til godkjenning av tildelinger fra utlandet, foreslår utvalget at to ansvarsområder som tidligere har vært lagt til ut over flere instanser, samles hos Bufdir. Adopsjonslovutvalget foreslår at Bufdir får det overordnede ansvaret for håndteringen av innsynssaker, og for at det blir skrevet oppfølgingsrapporter om adoptivbarn dersom barnets opprinnelsesland krever det.

Bufdir kan delegere deler av den praktiske gjennomføringen ved innsyn og utarbeidelse av oppfølgingsrapporter, men vil i henhold til Adopsjonslovutvalgets forslag uansett ha det overordnede ansvaret, herunder utarbeide rutiner for andre instanser.

Uansett hvilket organ som praktisk håndterer innsynssaker, enten det blir Bufdir alene, eller om ansvaret fordeles ut på de organ som i dag sitter på adopsjonsdokumenter, vil innsynssaker antageligvis være noe mer arbeidskrevende enn de er i dag. Bakgrunnen er at Adopsjonslovutvalget foreslår at saksbehandlingen ved innsyn i internasjonale adopsjonssaker langt på vei likestilles med den som gjelder ved nasjonal adopsjon. For eksempel ligger det i kravet om «nødvendig veiledning» i lovutkastet til § 43 annet ledd at myndighetene må tilby den adopterte et møte i saken samt oversette dokumenter før disse utleveres slik at innsynsretten gjøres reell. Siden en slik praksis i følge Hove-utvalget ikke er fulgt i dag, vil den føre til en økning i utgiftene i forbindelse med

innsynsretten. Særlig antar Adopsjonslovutvalget at det vil medføre kostnader for adopsjonsmyndighetene å oversette dokumenter ved utenlandsadopsjon. Hvor mye merkostnader en endring i praksis vil medføre, er imidlertid vanskelig å fastslå. Det vil både avhenge av antall dokumenter som kun er tilgjengelig på et fremmed språk, og hvor vidt den adopterte mener det er behov for oversettelse.

Når det gjelder arbeidet med å utarbeide oppfølgingsrapporter, ligger ikke dette ansvaret til noen instans slik ordningen er i dag. Slik sett tilføres adopsjonsmyndighetene en ny oppgave ved at Bufetat ved Bufdir får ansvaret for at rapportene utarbeides. I praksis har imidlertid både kommunene og adopsjonsorganisasjonene stått for utarbeidelsen av rapportene frem til nå. Forslaget om å legge ansvaret til Bufdir, vil dermed frigjøre ressurser hos andre instanser.

Adopsjonslovutvalget foreslår at Bufetat region og Bufdir overtar en del av ansvaret som i dag ligger til adopsjonsorganisasjonene. Utvalget foreslår at søkere til utenlandsadopsjon må ha forhåndssamtykke før adopsjonsorganisasjonene er pliktige til å utstede en formidlingsbekreftelse. Forslaget fører indirekte til at regionene må ta en større del av informasjonsarbeidet rettet mot søkerne fordi regionene vil komme tidligere inn i adopsjonsprosessen enn i dag. Videre foreslår utvalget at Bufdir overtar ansvaret for å vurdere om en tildeling gjort i utlandet er i henhold til søkerens forhåndssamtykke eller om tildelingen gjelder et barn med behov for spesiell støtte. Endelig foreslår utvalget at Bufdir overtar ansvaret for å utstede en erklæring i henhold til Haag-konvensjonen artikkel 17 bokstav c), også dette en oppgave som i dag ligger til adopsjonsorganisasjonene. Selv om dette er viktige oppgaver og ansvarsområder, mener Adopsjonslovutvalget at det ikke vil få vesentlige økonomiske konsekvenser for Bufdir. Adopsjonslovutvalget legger til grunn at oppgavene i de fleste saker vil være rutinepreget. I tillegg vil oppgaven ha den gevinst at Bufdir holder seg oppdatert på det internasjonale adopsjonsbildet, noe som vil kunne virke besparende i andre sammenhenger, som ved tilsyn av adopsjonsorganisasjonene. Med hensyn til Bufetat region legger Adopsjonslovutvalget til grunn at regionene blir tildelt tilstrekkelig med ressurser til å løse sine nye oppgaver etter Prop. 171 L (2012–2013), herunder utredning av søkere.

I noen få barnevernssaker foreslår Adopsjonslovutvalget at avgjørelsesmyndigheten flyttes fra regionene i Bufetat og over til fylkesnemnda for

barnevern og sosiale saker og at dermed utredningsansvaret flyttes til kommunen. Utvalget antar at dette gjelder så få saker i året at det ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser. De øvrige konsekvensene er gjennomgått i kapittel 19 om myndighetenes ansvarsområder og saksgang ved nasjonal adopsjon.

### **28.3 Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker**

Adopsjonslovutvalget foreslår at ordningen med Faglig utvalg ikke blir videreført, men at det opprettes et nytt organ: Det rådgivende utvalg for adopsjonssaker. Utvalget skal ikke avgjøre adopsjonssaker, men gi Bufetat rådgivende uttalelser i saker som blir forelagt utvalget. Adopsjonslovutvalget mener at forslaget om å opprette Det rådgivende utvalg for adopsjonssaker, ikke vil få økonomiske konsekvenser, fordi utvalget til dels overtar rollen til Faglig utvalg.

De organisatoriske konsekvensene er gjort rede for i kapittel 18 og 19 om myndighetenes ansvarsområder og saksgang ved henholdsvis nasjonal og internasjonal adopsjon.

### **28.4 Øke adopsjonsstøtten til 1G**

Adopsjonslovutvalgets forslag om å øke adopsjonsstøtten til personer som har adoptert et barn fra utlandet til folketrygdens grunnbeløp (1G), er ett av to forslag som til en viss grad er mulig å tallfeste. Dersom en tar utgangspunkt i 2014, er adopsjonsstøtten satt til kr 46 920 (fra 1. januar 2014), mens folketrygdens grunnbeløp er satt til kr 88 370 (fra 1. mai 2014). Forutsatt at det blir adoptert like mange barn fra utlandet gjennom adopsjonsorganisasjonene i 2014 som i 2013, vil den årlige merutgiften for staten ved en økning av adopsjonsstøtten være under 6 millioner kroner.

Regnestykket blir slik:

144 adopsjoner x kr 88 370	12 725 280
– 144 adopsjoner x kr 46 920	6 756 480
= Merutgift for staten	5 968 800

Fra 2011 til 2013 er antallet internasjonale adopsjoner nesten halvert. Dersom reduksjonen fortsetter, vil utgiftene for staten bli redusert i forhold til anslaget her. Adopsjonssøkernes utgifter per adopsjon vil derimot øke.

## 28.5 Krav om oppfølging etter adopsjon

Adopsjonslovutvalgets andre forslag som til en viss grad er mulig å tallfeste, er forslaget om at adoptivfamilier skal ha krav på fagkyndig oppfølging etter at barnet er ankommet Norge. Det knytter seg imidlertid flere usikkerhetsmomenter til en beregning av kostnadene ved en slik ordning som utvalget straks kommer tilbake til.

For diskusjonens del kan en ta utgangspunkt i tall for hvordan lovutkastet ville utspilt seg dersom det trådte i kraft i 2014. Adopsjonslovutvalget har foreslått at adoptivfamilier skal ha krav på oppfølging i 3 år etter ankomst til Norge, og utvalget har anbefalt at hver familie minst blir tilbudt 10 timer oppfølging. Adopsjonslovutvalget tar utgangspunkt i at rådgiverne er privatpraktiserende psykologer, men det er ikke en nødvendig forutsetning ut fra utvalgets lovutkast. Utvalget legger til grunn at en normal timepris for privatpraktiserende psykologer ligger på rundt kr 900 – 1000. Det samlede antall internasjonale adopsjoner i 2011–2013 var 682 (2011: 297, 2012: 321 og 2013: 154). Dersom alle adoptivfamilier som har adoptert de siste 3 år hadde benyttet seg av tilbudet, ville det kostet rundt kr 6 820 000.

Regnestykket blir slik:

$682 \text{ adopsjoner} \times 10 \text{ timer oppfølging} \times \text{kr } 1\,000 = 6\,820\,000$ .

I tillegg påløper kostander for administrering av ordningen, opplæring og oppfølging av rådgiverne. En kan antageligvis legge til grunn at 50 % av stillingen til en ansatt i Bufdir vil gå med til dette arbeidet (den andre halvdel vil kunne gå med til administrering av adopsjonsforberedende kurs og kurslederne der). I tillegg kommer arbeidstiden til rådgiverne når de er på kurs eller samling i regi av Bufdir.

Kostnadene for lovutkastet vil i noen grad avhenge av hvordan departementet og Bufdir velger å gjennomføre ordningen. For eksempel vil antallet rådgivere en ønsker å ta med i ordningen, hvor ofte de skal møtes, i hvilken grad de skal delta på kurs osv. ha innvirkning på de økonomiske konsekvensene av forslaget. I tillegg vil det neppe være aktuelt utelukkende å benytte seg av privatpraktiserende psykologer. Utvalget legger til grunn at timeprisen vil kunne nedjusteres.

Dersom en ser på kostnadene ved selve oppfølgingen, melder det seg også en rekke faktorer som gjør beregningen vanskelig.

En kan anta at dersom det innføres en oppfølgingsordning spesifikt for adoptivfamilier, vil flere enn de som oppsøker annen veiledning i dag, ta i bruk ordningen. Det kan en anta både fordi tilbu-

det vil bli gjort kjent for adoptivforeldrene, men også fordi tilbudet antageligvis vil bli sett på som nyttig. Samtidig er det ingen grunn til å tro at alle adoptivfamilier kommer til å oppsøke tilbudet, og at flere av de som oppsøker rådgivningstjenesten, ikke kommer til å benytte seg av alle timene som er tilgjengelig.

Videre legger Adopsjonslovutvalget til grunn at rådgivningstjenesten vil avlaste det ordinære hjelpeapparatet, noe som vil føre til besparelser der. Hensikten med den adopsjonsspesifikke rådgivningstjenesten er at adoptivfamilier skal få bedre og tidligere hjelp til utfordringer som knytter seg til adopsjonen enn de får av det ordinære hjelpeapparatet. Dette kan igjen føre til at færre adoptivfamilier trenger omfattende eller langvarig hjelp, noe som totalt sett vil virke besparende fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Dette er først og fremst positivt for de direkte berørte, men kan også over tid gi positive budsjettmessige effekter for stat og kommune i form av lavere utgifter og økte skatteinntekter.

## 28.6 Andre konsekvenser

Adopsjonslovutvalget mener at lovutkastet ikke vil gi andre, større konsekvenser enn de som er gjennomgått ovenfor. Adopsjonslovutvalget ønsker imidlertid å påpeke at forslaget om kun å gi én type forhåndssamtykke (0–5 år) trolig vil gi en mer smidig adopsjonsprosess fordi søkere da ikke trenger å få nytt forhåndssamtykke dersom de tidligere har søkt om å få adoptere et barn opp til 3 år. Endringen antas å være ressursbesparende.

En del av forslagene som er gjennomgått ovenfor vil avlaste adopsjonsorganisasjonene. Adopsjonslovutvalget mener at dette ikke bør føre til en reduksjon i støtten til organisasjonene, men at de *eventuelle* frigjorte ressursene bør brukes av organisasjonene til utadrettet virksomhet, herunder utarbeidelse av avtaler med nye samarbeidsland. Utarbeidelse av avtaler med nye samarbeidsland er helt nødvendig dersom adopsjonsorganisasjonene skal ha mulighet til å fortsette sin drift.

## 28.7 Et forslag basert på uendret ressursbruk

Adopsjonslovutvalget skal presentere et forslag til ny adopsjonslov basert på uendret ressursbruk. Adopsjonslovutvalget mener at brorparten av endringsforslagene vil føre til liten eller ingen økt ressursbruk fordi forslagene i stor grad kun flyt-

ter oppgaver og ansvarsområder mellom offentlige myndigheter. De tre unntakene er forslaget om å øke adopsjonsstøtten til folketrygdens grunnbeløp, forslaget om å endre praksis for internasjonalt adoptertes innsynsrett og forslaget om at alle adoptivfamilier skal ha krav på oppfølging etter hjemkomst. Et forslag basert på uendret ressursbruk, vil dermed innebære at disse

tre elementene fjernes. Når det gjelder forslaget om oppfølging av adoptivfamilier, er imidlertid Adopsjonslovutvalget usikre på hvor høye de langsiktige kostandene blir, da utvalget som nevnt over mener at forslaget også på mange måter vil virke besparende.

*Del XIV*  
*Lovutkast*



## Kapittel 29

### Merknader til den enkelte paragraf i lovutkastet

#### Til § 1. *Lovens formål*

Den nåværende adopsjonsloven mangler en formålsbestemmelse. Dagens adopsjonsinstitutt hviler likevel på et sett av formålsbetraktninger, jf. kapittel 5. Den første delen av lovutkastet til § 1 første ledd fastsetter siktemålet («å gi barn en trygg oppvekst»), mens den siste delen fastsetter virkemiddelet («etablere varige, rettslige bånd tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre»). Selv om hensynene til adopsjonssøkerne tidvis har vært i forgrunnen, er hovedpersonen i adopsjonssaken 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 fremhever dermed at barnet skal være i sentrum for vurderingen. Adopsjon skal sikre barn gode oppvekstvilkår. Primærsiktemålet er ikke å være et tilbud til barnløse voksne.

Et særpreg ved adopsjon er de inngripende rettsvirkningene. I så måte har skillet mellom «sterk» og «svak adopsjon» vært skjellsettende (se nærmere i kapittel 5). Opprinnelig kjente adopsjonsloven av 1917 bare til «svake» adopsjoner, og dermed beholdt barnet på flere områder de rettslige båndene til sin opprinnelige familie. Etter et mellomspill hvor 1917-loven hadde både «sterk» og «svak» adopsjon som alternativer, ble «sterk» adopsjon fra 1956 den eneste adopsjonsformen (lov 21. desember 1956 nr. 7). «Sterk» adopsjon innebærer at barnet mister sine rettslige bånd til de opprinnelige foreldrene, og trer inn i den nye familien som om det var født av adoptivforeldrene. Utkastet til ny adopsjonslov bygger videre på systemet med «sterk» adopsjon. I tillegg foreslår Adopsjonslovutvalget å videreføre ordningen med manglende adgang til å oppheve en adopsjon (se også utkastet til § 39 og kommentarene til denne knyttet til forvaltningsrettslig omgjøring). Den manglende revisjonsadgangen forsterker rettsvirkningene av adopsjonen.

Adopsjonslovutvalget har søkt å formulere en formålsbestemmelse som dekker alle de ulike

adopsjonstypene (f.eks. adopsjon av spedbarn, adopsjon av stebarn og internasjonal adopsjon). Voksenadopsjon er likevel så særpreget at utvalget har foreslått en egen formålsbestemmelse, jf. utkastet til § 1 annet ledd og kommentarene til denne nedenfor. Adopsjon av barn innebærer at samfunnet gjennom rettsregler etablerer bånd mellom den adopterte og adoptivforeldre som tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre. Gjennom denne rettslige konstruksjonen søker samfunnet å legge til rette for gode oppvekstvilkår for den adopterte. Familiemønstrene har vært i endring f.eks. med hensyn til adgangen for adopsjon av samboere og adopsjon av likekjønnete par. Enslige omsorgspersoner har helt siden 1917-loven kunne adoptere. Utvalget har brukt «foreldre» 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 fremkommer av «tilsvarende» er at det må være et generasjonsledd mellom den som skal adoptere og den som søkes adoptert.

Gjeldende adopsjonslov mangler en egen bestemmelse om adopsjon av voksne. Adopsjonslovutvalget mener at denne adopsjonstypen er så særegen at det bør komme til uttrykk gjennom en egen bestemmelse som setter opp de materielle vilkårene, jf. utkastet til § 16 og kommentarene til denne bestemmelsen. 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 for adopsjon av voksne.

Utkastet til formålsbestemmelse 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.

#### Til § 2. *Lovens anvendelse på Svalbard*

Utkastet til § 2 er en videreføring av gjeldende adl. § 1 tredje ledd, som kom inn ved endringslov 11. juni 1999 nr. 38. Etter Svalbardloven (lov 17. juli 1925 nr. 11) § 2 gjelder som utgangspunkt norsk «privatrett», strafferett og den norske lovgivning om rettspleien for Svalbard. 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 om adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivhjem (någjeldende lov kapittel 3A og lovutkastet kapittel 7). 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, for eksempel ved spørsmål om stebarnsadopsjon.

#### Til § 3. *Hensynet til barnets beste*

Gjeldende adopsjonslov fastsetter at adopsjonsbevilgning bare kan gis «når det kan antas at adopsjonen vil bli til barnets beste», jf. Prop. 171 L (2012–2013) s. 21–22 om endringen fra «til gagn for barnet» til «barnets beste». Utkastet til § 3 første punktum er en videreføring av gjeldende regel, men ordlyden bruker «adopsjonssaker» 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, som gjennom menneskerettsloven er gjort til norsk lov med forrang fremfor kolliderende lovbestemmelser. Slik sett er utkastet til § 3 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 knesetter Haagkonvensjonen artikkel 4 bokstav c) barnets beste («is in the child's best interest»), jf. nedenfor under utkastet til § 17 og kommentarene til denne. Hva som ligger i hensynet til barnets beste er på flere områder diskutert i forbindelse med de ulike adopsjonstypene. Hensynet til bar-

nets beste må ses i sammenheng med formålsbestemmelsen, jf. utkastet til § 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. Etter gjeldende adopsjonslov er bevis- og prognosevurderingen knyttet til § 2 og formuleringen «kan antas» at adopsjonen vil bli til barnets beste. Den tidligere 1917-loven (§ 8) brukte formuleringen «grund til at tro». Hverken forarbeider eller rundskriv gir veiledning, men departementet har lagt til grunn at adopsjon er et inngripende tiltak som krever en høy grad av sikkerhet for at avgjørelsen er til barnets beste (se høringsnotat 26. oktober 2012 s. 24–25). Her diskuterer departementet både «bevisbyrde» og den materielle avveiningsnormen av barnets beste.

Gjennom utkastet til § 3 annet punktum ønsker Adopsjonslovutvalget å klargjøre bevis- og prognosekravet som gjelder i adopsjonssaker. Avgjørelser om adopsjon er særpreget ved at de er fremtidsrettete. Selv om enkelte fortidige hendelser kan bevises i tradisjonell forstand, må adopsjonsmyndighetene gjøre en fremtidsprognose om hvilken omsorgssituasjon barnet vil få ved en adopsjon. Ordvalget «klart sannsynlig» er valgt for å fremheve at det gjelder et krav om kvalifisert sannsynlighet for de bevis- og prognosevurderingene som myndighetene legger til grunn for avgjørelsen. For en mer utførlig diskusjon av bevis- og prognosekravet, se kapittel 23. Bevis- og prognosekravet gjelder ved «søknad om adopsjon og forhåndssamtykke», og dette inkluderer adopsjon av voksne. For andre avgjørelsestyper (f.eks. krav om anerkjennelse av utenlandske avgjørelser etter lovutkastet kapittel 9) gjelder beviskrav på ulovfestet grunnlag, og hvor høye disse er, må avgjøres konkret. Avgjørelser om adopsjon etter barnevernloven § 4-20 må skje ut fra kravene til bevis- og fremtidsprognose som gjelder etter denne bestemmelsen (se nærmere kapittel 10).

#### Til § 4. *Grunnleggende krav til adopsjonssøkeren*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen uttrykkelige vilkår om søkerens kvalifikasjoner ut over krav om samlivsform (om søkere skal adoptere sammen) og nedre aldersgrense, men ulike krav er utledet av at adopsjon må være til barnets beste (tidligere til «gagn for barnet») og disse er nedfelt i rundskriv og retningslinjer. Ved lovendring 25. april 2014 nr. 13 fikk adopsjonsloven en mer utførlig forskriftshjemmel til å stille krav til søkerne ved forhåndssamtykke, jf. § 16e fjerde ledd. Etter



denne kan departementet bl.a. fastsette krav til søkerens «egnethet, herunder krav til alder, helse vandel» m.v. Spørsmålet om de nærmere kravene til søkerne bør fremgå av lovteksten eller utfyllende forskrifter er avgjort gjennom lovvedtaket (se nærmere kapittel 2 om mandatet).

Selv om de nærmere kravene til søkerne skal fremgå av forskriftene, mener Adopsjonslovutvalget at grunnkravet til søkerne bør fremgå av lovteksten. Utkastet foreslår at kravet formuleres som «en god omsorgsperson», jf. § 4 første ledd. Selve formuleringen er noe vag, men denne kan etter utvalgets syn forsvares så lenge de nærmere kriteriene følger av forskriftene. Utkastet til § 4 inneholder også et krav om oppfostring, enten i form av en fortidig oppfostring eller et ønske om fremtidig oppfostring. Oppfostringskravet henger nært sammen med formålet med en adopsjon: å gi barn trygge oppvekstvilkår. For enkelte adopsjonstyper inneholder lovutkastet mer spesifikke oppfostringskrav, jf. utkastet til § 12 (stebarns-adopsjon). For nærmere diskusjon av de grunnleggende kravene til søkerne og oppfostringskravet, se kapittel 6.3 og kapittel 6.4.

Utkastet til § 4 annet ledd er en videreføring av gjeldende adl. § 3a, som ble tilføyd ved lovendring 21. juni 2013 nr. 82 i forbindelse med endringer i politiregisterloven (Prop. 114 L (2012–2013)), men det er presisert at kravet gjelder både ved søknad om adopsjon og forhåndssamtykke.

Dagens forskriftshjemmel gjelder bare forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon, men Adopsjonslovutvalget foreslår å utvide rekkevidden til alle adopsjonstyper, jf. utkastet til § 4 annet ledd første punktum. Utkastet til § 4 tredje ledd første og annet punktum bygger på gjeldende forskriftshjemmel, men med noen språklige justeringer. For å klargjøre at kravene til de ulike adopsjonstypene kan være forskjellige, inneholder lovutkastet en uttrykkelig bestemmelse om dette, jf. utkastet til § 4 tredje ledd siste punktum. Oppregningen om hva forskriften kan inneholde i utkastet til § 4 tredje ledd annet punktum er ikke utømmende, og departementet kan også sette andre typer vilkår, f.eks. knyttet til at søkere med innvilget forhåndssamtykke skal underrette myndighetene ved vesentlige endringer i deres livssituasjon.

#### Til § 5. *Krav om ekteskap og samboerskap*

Utkastet til § 5 første ledd fastsetter at bare ektefeller og samboere kan adoptere sammen. Dermed utelukker lovutkastet andre personsammensetninger, for eksempel vennepar. Også gjeldende adopsjonslov bygger på samme forutsetning, jf.

§ 5. Frem til lovendring 25. april 2014 nr. 13 var adopsjon forbeholdt ektepar, mens muligheten nå står åpen både for ektefeller og samboere. 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 utkastet til 12 siste ledd om stebarns-adopsjon). Adl. § 5a inneholder nå en definisjon av samboerforhold, og denne er videreført i utkastet til § 5 første ledd annet punktum. Gjennom forskrifter kan departementet stille krav til ekteskapet og samboerskaps varighet, jf. foran om utkastet til § 4.

De som er gifte eller samboende kan etter gjeldende adopsjonslov som hovedregel bare adoptere sammen, jf. adl. 5 første ledd. Bakgrunnen er at ektepar og samboere til sammen utgjør en omsorgsbasis og derfor må vurderes sammen ved søknad om adopsjon. Dagens regel er videreført i utkastet til § 5 annet ledd som også viderefører dagens unntak. Ordlyden er her noe endret, ved at dagens formulering «sinnslidelse» er erstattet med «alvorlig psykisk lidelse». Endringen innebærer både en modernisering og en klargjøring ved å kreve at den psykiske lidelsen er av kvalifisert art. For nærmere diskusjon av denne delen av lovutkastet, se kapittel 6.4.

Mens unntakene i utkastet til § 5 annet ledd er begrunnet i tilstanden til søkerens partner, er unntakene i utkastet til § 5 tredje ledd begrunnet i den særegne relasjonen mellom søker og adoptivbarnet. Utkastet til § 5 tredje ledd mangler en parallell, uttrykkelig regulering i någjeldende lov. Bokstav a) gjelder stebarns-adopsjon, som er særpreget ved at barnet beholder sin relasjon til den ene av foreldrene. Bokstav b) gjelder adopsjon av adopsjonssøkerens eget barn, for eksempel der hvor en søker adopterer tilbake sitt eget barn etter en stebarns-adopsjon. Bokstav c) gjelder adopsjon av tidligere adoptivbarn hvor søkeren da kan adoptere alene.

#### Til § 6. *Vilkår når enslige adopterer*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen uttrykkelige regler om enslige adopsjonssøkere, men det har helt siden 1917-loven vært en mulighet for enslige å adoptere, jf. nærmere kapittel 6.4.5.3. I praksis har imidlertid muligheten vært begrenset, særlig ved internasjonale adopsjoner hvor nasjonal regulering i opprinnelseslandene har satt skranker. På samme måte som for ektepar og samboere foreslår Adopsjonslovutvalget at grunnkravet til søkeren fremgår av lovteksten, mens nærmere vilkår kan fastsettes ved forskrift, jf.

utkastet til § 6 annet ledd (forskriftshjemmel for enslige søkere følger av adl. § 16e fjerde ledd siste punktum). En særlig utfordring ved enslige søkere er knyttet til dokumentasjon av deres eneboertilværelse. 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. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor et dokumentasjonskrav. Selv om bestemmelsen neppe helt vil kunne hindre omgåelse, gir den myndighetene grunnlag for nærmere undersøkelser og markerer samfunnets krav om at søkeren reelt må bo alene.

*Til § 7. Aldersgrense og søkere som er fratatt rettslig handleevne*

Gjeldende adopsjonslov setter opp et krav om minstealder for adopsjonssøkere til 25 år med mulighet for unntak for personer som har fylt 20 år, jf. § 3. Adopsjonslovutvalget foreslår å videreføre denne regelen, jf. utkastet til § 7 første ledd og diskusjonene i kapittel 6.4. Dagens lov har satt «sterke grunner» som vilkår for å gjøre unntak for søkere mellom 20 og 25 år. I lovutkastet er unntaksmuligheten formulert som «sterk forutgående tilknytning» for favne om de situasjonene hvor unntak i praksis vil være aktuelt. Bare dersom søkerne og barnet allerede har etablert sosiale bånd, vil det være behov for at søkere i denne aldersgruppen skal kunne adoptere.

Etter gjeldende adopsjonslov kan personer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området bare adoptere med samtykke fra vergen, jf. adl. § 4. De nærmere bestemmelser om vilkår for vergemål og vergemålets innhold og omfang fremgår av vergemålsloven (se særlig §§ 20 og 21). Utkastet til § 7 annet ledd viderefører denne regelen, jf. også diskusjonene i kapittel 6.4. I tillegg foreslår Adopsjonslovutvalget at personer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området bare kan adoptere dersom det foreligger «sterk forutgående tilknytning» mellom søker og barnet. På samme måte som for søkere mellom 20 og 25 år vil behovet for adopsjon og hensynene bak adopsjonsreglene først være tilstede når barnet og søkeren allerede har etablert sosiale bånd. 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. utkastet til § 5 annet ledd annet punktum. Adopsjon sammen med en ektefelle/samboer som er fratatt rettslig handleevne på det personlige områ-

det vil derfor i første rekke være aktuelt der hvor ekteparet/samboerparet sammen har oppfostret et barn. Adopsjon er et inngripende vedtak, og bare helt unntaksvis aktuelt når en av søkerne ikke selv er samtykkekompetent.

*Til § 8. Barnets deltakelse og samtykke*

Gjeldende adopsjonslov inneholder regler om barns deltakelse og samtykke i § 6 (se særlig endringene i 2003 i forbindelse med inkorporeringen av FNs barnekonvensjon, jf. Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) s. 33–37). Utkastet til § 8 er en videreføring av rettstilstanden, men inneholder enkelte endringer og presiseringer. For en nærmere diskusjon om barns rett til deltakelse, se kapittel 6.5.

En sentral side ved lovutkastet er å gjennomføre barns rett til deltakelse etter FNs barnekonvensjon artikkel 12 (se også Barnekomiteens generelle kommentar nr. 12 om barnets rett til å bli hørt). På samme måte som 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». Informasjon og veiledning er tatt inn i utkastet til § 8 første ledd første punktum, mens uttaleretten er tatt inn i utkastet til § 8 første ledd annet punktum. Denne fordelingen er gjort for å markere at retten til å uttale seg også inkluderer retten til ikke å ha en bestemt formening om adopsjonsspørsmålet. På samme måte som etter gjeldende lov § 6 skal et barns mening «tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet». Ved vurderingen må en særlig legge vekt på at adopsjon er et inngripende vedtak som har livsvarige konsekvenser for barnet.

Gjeldende lov § 6 annet ledd fastsetter at et barn som har fylt 12 år ikke kan adopteres uten eget samtykke. På bakgrunn av de inngripende og varige virkningene av et adopsjonsvedtak foreslår Adopsjonslovutvalget å gjøre denne regelen mindre absolutt for å gi barnet større valgfrihet. Barn som har fylt 12 år kan alltid motsette seg adopsjon, jf. utkastet til § 8 annet ledd. Barn mellom 12 og 14 år kan velge å la være å ta stilling til spørsmålet, jf. utkastet til § 8 tredje ledd. Adopsjonsmyndighetene må da vurdere saken ut fra de alminnelige vilkårene – inkludert en vurdering av hva som er til barnets beste etter utkastet til § 3 – og eventuelle særvilkår for den aktuelle adopsjonstypen. Barn over 14 år kan bare adopteres dersom de samtykker, med mindre unntakene i utkastet til § 8 fjerde ledd er aktuelle. Grensen på 14 år er satt med utgangspunkt i Europarådskonvensjonen artikkel 5 nr. 1 bokstav b).

Dagens adopsjonslov inneholder ingen særlige regler om samtykke dersom barnet av ulike grunner ikke selv kan samtykke. I juridisk teori er det antatt at adgangen til adopsjon for denne barnegruppen bør være åpen, særlig siden voksne kan adopteres til tross for alvorlig funksjonssvikt. Gjennom utkastet til § 8 fjerde ledd foreslår Adopsjonslovutvalget at barn kan adopteres til tross for manglende samtykke eller hvor de har nektet adopsjon. Vilkåret er at barnet «åpenbart» ikke er i stand til å forstå hva «samtykket eller nektelsen innebærer». Formuleringen er inspirert av helselovgivningen, se f.eks. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 annet ledd. Kravet om «åpenbart» setter opp en høy terskel, både med hensyn til bevisvurderingen og for når barnets samtykkeevne faller bort. Funksjonssvikten kan både være knyttet til fysiske og psykiske lidelser.

Gjeldende adopsjonslov inneholder ikke nærmere krav til barnets samtykke, men slike krav er stilt opp gjennom praksis. Både Haagkonvensjonen artikkel 4 bokstav d) og Europarådskonvensjonen artikkel 5 nr. 2 stiller nærmere krav til barnets samtykke når dette er nødvendig. Konvensjonene stiller krav om at samtykket enten skal være skriftlig eller skriftlig bekreftet. Ut fra norske forhold foreslår Adopsjonslovutvalget at samtykket skal være skriftlig, jf. utkastet til § 8 femte ledd som også krever at barnet har fått og forstått informasjon om virkningene av adopsjon. Funksjonshemmete barn som ikke kan skrive, kan bruke fingeravtrykk. Samtykket må være frivillig, og barnet kan trekke samtykket tilbake helt frem til avgjørelsen foreligger. Formuleringen «uten motytelse» henspiller på § 10. 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, jf. utkastet til § 8 femte ledd siste punktum. «Offentlig tjenesteperson» viser til tjenestemannsloven og innebærer at vedkommende må være ansatt i organet. Innleid arbeidskraft i form av oppdragstakere er ikke omfattet.

Utkastet til § 8 sjette ledd om kommunenes plikt til å bistå med å innhente samtykke er en videreføring av gjeldende adl. § 6 tredje ledd. Dagens bestemmelse inneholder også en plikt for kommunen til å bistå med å opplyse saken, men denne regelen er mer av organisatorisk art og passer derfor ikke sammen med de øvrige kravene i utkastet til § 8. Kommunens plikt til å bistå opp-

lyse saken henger likevel sammen med plikten til å bistå til å innhente samtykke, men Adopsjonslovutvalget har ikke funnet det nødvendig å lovfeste denne.

#### Til § 9. *Foreldrenes samtykke*

Gjeldende lov § 7 inneholder regler om samtykke til adopsjon av barn fra den eller de som har foreldreansvaret. Utkastet til § 9 er i hovedsak en videreføring av rettstilstanden, men med noen klargjøringer og presiseringer. For en nærmere redegjørelse, se kapittel 6.6. På samme måte som gjeldende lov er samtykkereglene 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.

Utkastet til § 9 første ledd første punktum slår fast hovedregelen om at adopsjon av mindreårige krever samtykke fra de som har foreldreansvaret. Utkastet til annet punktum er en videreføring av någjeldende § 7 annet ledd annet punktum, men inneholder også noen presiseringer. Foreldrenes samtykkeevne kan falle bort ved funksjonshindringer, så sant det er «åpenbart» at vedkommende ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer. På samme måte som den tilsvarende regelen i utkastet til § 8, er formuleringen inspirert av helselovgivningen. Dersom samtykkeevnen til den ene av foreldrene er falt bort, fastsetter lovutkastet at samtykke fra den andre er 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.

Utkastet til § 9 annet ledd gjelder foreldre som er uten del i foreldreansvaret. Etter gjeldende adl. § 7 tredje ledd skal far eller mor som ikke har del i foreldreansvaret, «så vidt mulig» uttale seg før vedtak om adopsjon. Som nevnt er denne foreldregruppen parter i adopsjonssaken. For å markere viktigheten av at disse involveres i beslutningsprosessen, inneholder utkastet en henvisning til forvaltningsloven og regelen om forhåndsvarsel i § 16. Om det er vanskelig å få tak i foreldre uten foreldreansvar, må adopsjonsmyndighetene vurdere om noen av unntakene fra forhåndsvarsel i fvl. § 16 er innfridde. Adopsjonslovutvalget vil fremheve at adopsjon er et inngripende tiltak slik at terskelen for å unnlate forhåndsvarsel må være høy. Bare dersom vilkårene for unnlatt forhånds-

varsel etter fvl. § 16 tredje ledd er oppfylt, kan adopsjonssaken avgjøres uten at foreldre uten foreldreansvar har fått mulighet til å uttale seg.

Utkastet til § 9 tredje 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 få uttale seg (se utkastet til § 9 første ledd for de tilfeller hvor barnets oppnevnte verge skal samtykke).

Utkastet til § 9 fjerde ledd om krav til samtykket er bygget på den korresponderende bestemmelsen i § 8 sjette ledd om krav til barnets samtykke, men er tilpasset situasjonen for voksne. Også en advokat kan ta imot eller bekrefte samtykke fra foreldre.

Gjeldende adl. § 7 annet ledd fastsetter at foreldrenes samtykke til adopsjon tidligst kan gis to måneder etter at barnet er født. Utkastet til § 9 femte ledd første punktum viderefører denne regelen. Refleksjonsperioden er satt for å hindre forhastete avgjørelser. Både Haagkonvensjonen artikkel 4 bokstav c) nr. 4 og Europarådskonvensjonen artikkel 5 nr. 5 har særregler om mors samtykke. Begge gir stor skjønnsfrihet for statene, men bygger på at fødselen er en særlig belastning for mor som krever en refleksjonsperiode. Presiseringen i utkastet til § 9 femte ledd annet punktum er satt for å favne om situasjoner hvor en av foreldrene sier fra seg foreldreansvaret før to måneder er gått. Også her er det behov for en refleksjonsperiode.

#### Til § 10. *Forbud mot vederlag*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen bestemmelser om forbud mot vederlag for å påvirke de involverte aktørene i en adopsjonssak. Både Haagkonvensjonen artikkel 4 bokstav c) nr. 3 (foreldre) og artikkel 4 bokstav d) nr. 4 (barn) og Europarådskonvensjonen artikkel 17 setter opp forbud mot utilbørlig vederlag. De to instrumentene bruker noe forskjellige formuleringer, men kjernen er forbud mot å påvirke et samtykke til adopsjon ved økonomiske ytelser eller andre fordeler. En adopsjon er et dypt personlig anliggende hvor de involverte skal ta stilling ut fra hvordan vedtaket vil påvirke familiesituasjonen deres. Utkastet til § 10 setter både opp et forbud mot vederlag (typisk i form av kontantutbetaling) og annen ytelse (som å love et barn en ferietur for å samtykke til en stebarns adopsjon). Forbudet dekket både kompensasjon for å påvirke et samtykke og en uttalelse (for eksempel fra verge eller et barn under 12 år). For en nærmere vurdering av

rekkevidden av vederlagsforbudet, se kapittel 6.7.4. Vederlag i forbindelse med kunstig befruktning ved bruk av surrogati vil ikke rammes, jf. straffritaket for privatpersoner i bioteknologiloven § 7-5 annet ledd bokstav a).

Bestemmelsen må ses i sammenheng med muligheten for straff, jf. utkastet til § 50 og kommentarene til denne.

#### Til § 11. *Avgjørelsesmyndighet ved søknad om å adoptere*

Gjeldende adl. § 1 fastsetter at adopsjon skjer ved bevilling fra departementet. Denne kompetansen er delegert videre til regionskontorene i Bufetat. Utkastet til § 11 første ledd er en kodifisering av hva som i dag er praksis ved nasjonale adopsjoner.

Utkastet til § 11 annet ledd første punktum er en særregulering av saker om adopsjon for tidligere fosterbarn. Etter gjeldende rett skal søknader om adopsjon behandles etter adopsjonsloven – også om foreldrene tidligere er fratatt omsorgen for barnet etter barnevernloven – så sant foreldrene samtykker til adopsjonen, jf. nærmere kapittel 19.2.3. Fordi foreldrene i slike saker kan havne i en pressituasjon foreslår Adopsjonslovutvalget at når barneverntjenesten tidligere har overtatt omsorgen etter bvl. § 4-12, § 4-8 annet ledd eller § 4-8 tredje ledd, skal en senere adopsjon avgjøres av fylkesnemnden etter vilkårene i bvl. § 4-20 annet og tredje ledd, uansett om foreldrene samtykker til adopsjon. Er omsorgen ikke overtatt, for eksempel ved at barneverntjenesten har formidlet plass i fosterhjem etter bvl. § 4-4 fjerde ledd eller ved at barneverntjenesten har godkjent plasseringen etter § 4-7, skal søknader om adopsjon avgjøres etter adopsjonsloven. Dagens grensedragnings mellom barnevernloven og adopsjonsloven er ikke nedfelt i lovverket. En praksisendring krever derfor ikke lovendring, men det er likevel hensiktsmessig med en lovregulering for å klargjøre grensedragningen.

Utkastet til § 11 annet ledd annet punktum er en videreføring av gjeldende rett, jf. adl. § 1 annet ledd. Dersom fylkesnemnda har gitt samtykke til adopsjon, skal adopsjonsmyndighetene fatte vedtak om å adoptere uten å prøve om vilkårene i adopsjonsloven er tilstede, jf. adl. § 1 annet ledd. Bakgrunnen for ordningen er at fylkesnemnda i sin prøving har tatt stilling til vilkårene etter adopsjonsloven, jf. henvisningene til adopsjonsloven i bvl. § 4-20. Dermed vil det være en unødig dobbeltbehandling om adopsjonsmyndighetene skal ta stilling til de samme spørsmålene. Utkastet til § 11 annet ledd annet punktum inneholder noen endrete formuleringer i forhold til adl. § 1 annet

ledd for å fange opp situasjoner hvor fylkesnemnda ikke har gitt samtykke til adopsjon, men hvor domstolene først gir dette ved overprøving av fylkesnemndas vedtak.

Til § 12. *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 er direkte forutsatt i någjeldende § 5b om samtykke fra den ene ektefellen/samboeren når den andre ektefellen/samboeren adopterer dennes barn. Utkastet til § 12 viderefører i hovedsak den praksis som adopsjonsmyndighetene har fulgt i saker om stebarnsadopsjon, men inneholder også noen endringer (se bl.a. nedenfor om kravet til oppfostringstid). For en nærmere diskusjon av stebarnsadopsjon, se kapittel 8.

Utkastet til § 12 første ledd første punktum er en videreføring av gjeldende § 5b 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. 19). Begrunnelsen for oppfostringskravet er hensynet til barnet og en stabil omsorgssituasjon. Adopsjonslovutvalget foreslår en minste oppfostringstid på 5 år, jf. utkastet til § 12 første ledd annet punktum. I tillegg må søker ønske å oppfostre barnet videre. Utkastet inneholder ikke unntakshjemler, men adgangen til stebarnsadopsjon etter endt samboerskap eller ekteskap gjør at en minstetid uten unntak blir en minde absolutt regel.

I utkastet til § 12 første ledd bokstav a)–f) har Adopsjonslovutvalget søkt å formulere de mest sentrale momentene i barnets beste-vurderingen ved stebarnsadopsjoner. Momentlisten er ikke uttømmende.

Ved lovendring 25. april 2014 nr. 13 ble adgangen til stebarnsadopsjon utvidet til også å gjelde fraskilt og gjenlevende ektefelle. Disse endringene var en oppfølging av Farskapsutvalgets (NOU 2009: 5) og Hove-utvalgets (2009: 21) forslag, som var begrunnet med å sikre barna tilknytning til sine sosiale omsorgspersoner også etter at samlivet mellom disse var opphørt. Regelen om stebarnsadopsjon etter tidligere ektefelles død og skilsmisse er videreført i utkastet til § 12 annet ledd og utvidet til også å gjelde der barnet har to juridiske foreldre. Tilsvarende regler gjelder for oppløste samboerskap, jf. § 5b tredje og fjerde ledd.

Samboerregelen er videreført i utkastet til § 12 tredje ledd, men er søkt forenklet ved å ha én regel for samboere som viser til ektefellerreglene.

Utkastet til § 12 fjerde ledd er en videreføring av gjeldende reservasjon i adl. § 5b første og annet ledd.

Til § 13. *Stebarnsadopsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særskilt bestemmelse om adopsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet, men barn som er unnfanget på denne måten kan eventuelt stebarnsadopteres. Forutsetningen er i så fall at den ene av partene i forholdet har det rettslige foreldreskapet til barnet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i brev til Bufetat, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten gitt en orientering om gjeldende rett og saksbehandling i saker om surrogati.<sup>1</sup> Her skriver departementet at «det sentrale i disse sakene vil derfor være barnets behov for to juridiske foreldre» og tilkjenner dermed at en ikke vil stille samme krav til oppfostringstid som ved ordinære stebarnsadopsjoner. Videre skriver departementet at en slik søknad vil «kunne behandles raskt». Utenfor adopsjonsfeltet er det gitt to midlertidige reguleringer: midlertidig lov om overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet mv. (8. mars 2013 nr. 9) og midlertidig forskrift om anerkjennelse av farskap for barn født av surrogatmor i utlandet (23. mai 2012 nr. 446). Disse to regelsettene gjelder henholdsvis overføring av foreldreskap (den midlertidige loven) og anerkjennelse av farskap (den midlertidige forskriften), og forutsetningene i begge tilfellene er at barnet er født av surrogatmor i utlandet. Ingen av de to regelsettene gjelder adopsjon, men den midlertidige loven har reguleringer som legger seg tett opp til adopsjonsloven. Dessuten gjelder adopsjonsloven som utfyllende regelverk til den midlertidige loven, jf. dennes § 2 femte ledd.

Adopsjonslovutvalgets prinsipielle utgangspunkt er at etablering av foreldreskap i saker som gjelder bruk av metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge i hovedsak bør løses gjennom reglene i barneloven. Samtidig ender mange av disse sakene med en søknad om stebarnsadopsjon, jf. presentasjonen av praksis foran og i kapittel 9. Etter Adopsjonslovutvalget syn er

<sup>1</sup> Brev til Bufetat, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten datert 9. oktober 2011, punkt 7. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/surrogati.html?id=660199>

det lite tilfredsstillende å følge de samme reglene når barnet er født ved bruk av metoder for assistert befruktning som ikke er tillatt i Norge som ved ordinær stebarnsadoptsjon. Forholdet mellom barnet og «steforelderen» er av svært ulik karakter: I ordinære stebarnsadoptsjonssaker har ikke steforelderen vært involvert i befruktningen, mens når barnet er født ved assistert befruktning foreligger det et felles ønske om et felles barn. På denne bakgrunn har Adopsjonslovutvalget foreslått en egen bestemmelse om stebarnsadoptsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet, jf. utkastet til § 13. Bestemmelsen har et begrenset virkefelt, og tar ikke opp alle de ulike rettslige spørsmålene som oppstår når barn er unnfanget ved assistert befruktning på andre måter enn de som følger av gjeldende regelverk.

Utkastet til § 13 første ledd første punktum er formulert tett opp mot utkastet til § 12 første ledd for å markere at bestemmelsen har slektskap med ordinær stebarnsadoptsjon ved at den ene forelderen allerede må ha foreldreskap til barnet. Vurderingen av foreldreskap må skje etter barneloven. Den av foreldrene som søker om adopsjon får samme stilling som en steforelder. Derimot gjelder intet krav om oppfostringstid etter utkastet til § 13.

Bestemmelsen er begrenset til å gjelde assistert befruktning i utlandet med metoder som ikke er tillatt i Norge. Skulle assistert befruktning være gjennomført i Norge i strid med regelverket, er en utenfor virkeområdet. Bestemmelsen er nøytral med hensyn til hvilken befruktningsmåte som er brukt, og den er derfor ikke begrenset til surrogati. Et vilkår for å komme inn under bestemmelsen er at søker og ektefellen/samboeren hadde et felles ønske om å få barn. De må derfor begge ha samtykket til den assisterte befruktningen, jf. også nedenfor om surrogatiavtaler. For å dokumentere dette felles ønsket må søkeren legge frem «avtale, utenlandsk dom eller administrativ avgjørelse». På dette punkt er formuleringen inspirert av den midlertidige surrogatloven.

Utkastet til § 13 annet ledd gir særregler for der hvor den assisterte befruktningen har skjedd ved surrogati. Selve surrogatiavtalen må være inngått mellom både søkeren og barnets juridiske forelder, og dette kravet er en videreføring av kravet om at foreldreparet må ha hatt et felles ønske for det kommende foreldreskapet. Søkeren må legge frem opplysninger som gjør at surrogatmoren kan identifiseres, jf. utkastet til § 13 annet ledd annet punktum. Kravet er satt både for å sikre at barnet kan få kunnskap om sitt opphav og for at norske myndigheter skal kunne foreta en vurde-

ring av om hennes samtykke oppfyller lovens vilkår. Den som har født barnet er etter norsk rett barnets mor, jf. barneloven § 2. Surrogatmoren må derfor involveres i søknaden i tråd med utkastet til § 9, og hun må samtykke etter § 9 femte ledd.

Utkastet til § 13 tredje ledd fastsetter at en søknad om adopsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet må fremmes innen 6 måneder etter at barnet er født. Bestemmelsen er gitt i barnets interesse for å sikre at foreldreskapet blir fastsatt så snart som mulig. Dersom søknaden kommer inn etter fristen skal den avslås, men det vil være grunnlag for å bruke reglene i forvaltningsloven § 31 om oversittelse av klagefristen analogisk. Er fristen utløpt og det ikke gis oppreisning for fristoversittelse, kan det søkes om ordinær stebarnsadoptsjon, men da gjelder krav om forutgående oppfostringstid på 5 år.

Utkastet til § 13 fjerde ledd henviser til bestemmelsene om stebarnsadoptsjon i § 12 annet og tredje ledd. Det er ikke grunnlag for forskjellig regulering av de ulike samlivsformene ved stebarnsadoptsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet, selv om alternativet om skilte ektefeller eller tidligere samboere sjelden vil være aktuelt på grunn av tidsfristen for å fremme søknad etter § 13 tredje ledd.

I hvilke situasjoner norske myndigheter kan avgjøre saker etter § 13 må avgjøres ut fra jurisdiksjonsregelen i utkastet til § 44.

#### *Til § 14. Adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon*

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 myndighetene kommer i kontakt med foreldrene med sikte på mulig adopsjon. For en nærmere redegjørelse for den historiske utviklingen og bakgrunnen for lovutkastet, se kapittel 5 og 7.

Adopsjonslovutvalget har vurdert om ansvaret for adopsjon av spedbarn frigitt til nasjonal adopsjon bør overføres til den kommunale barnevernstjenesten, men har falt ned på at Bufetat fremdeles bør ha dette ansvaret, jf. diskusjonene i kapittel 7. I dag er ansvaret sentralisert. Adopsjonslovutvalget mener at ansvaret fremdeles bør ligge til én instans, men for å sikre den samme strukturelle organisering som i andre adopsjonssaker, skal departementet peke ut ett regionskontor, jf. utkastet til § 14 første ledd. Denne delen av bestemmelsen fastsetter også de nærmere oppgavene til regionskontoret i disse sakene. For å

klargjøre grensedragningen mellom når saker skal behandles etter utkastet til § 14 og når saken hører inn under den kommunale barneverntjenesten, foreslår utvalget at foreldrene må ha oppgitt den faktiske omsorgen for barnet ved fødselen.

I saker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon skal regionskontoret innhente uttalelse fra Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker, jf. utkastet til § 14 annet ledd. Denne uttalelsen er ikke bindende, men lovutkastet fastsetter at regionskontoret skal legge stor vekt på uttalelsen.

Utkastet til § 14 tredje ledd gir departementet hjemmel for å fastsette nærmere regler i forskrift.

#### Til § 15. *Ny adopsjon av adopterte*

Adopsjon er et inngripende rettsforhold 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, jf. nærmere utkastet til § 39 og kommentarene til denne. For en nærmere diskusjon av adgangen til å oppheve adopsjonsvedtak, se kapittel 20.7. Adgangen til ny adopsjon gjelder både for voksne og mindreårige.

Bortsett fra adl. § 3 annet ledd, inneholder ikke gjeldende lov inneholder ingen uttrykkelig bestemmelse om ny adopsjon, men forutsetter at ny adopsjon skal være et alternativ, jf. § 15 som fastsetter rettsvirkningene av ny adopsjon. Utkastet til § 15 åpner 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. Annet punktum fremholder familiesituasjonen som barnet vil få etter den nye adopsjonen. Hvis et barn står uten foreldre uten ny adopsjon, vil det tale for å innvilge søknaden. Også andre momenter enn det som er fremhevet i lovteksten kan være relevante. Utgangspunktet også for denne vurderingen er hensynet til barnets beste, jf. utkastet til § 3.

For rettsvirkningene av en ny adopsjon, se utkastet til § 25 og kommentarene til denne.

#### Til § 16. *Adopsjon av en person som er fylt 18 år (adopsjon av voksen)*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særskilt bestemmelse om adopsjon av voksne (personer som har fylt 18 år). Vurderingen må derfor skje med utgangspunkt i den generelle bestemmelsen om at adopsjon må være til det beste for den som skal adopteres (adl. § 2). Ved adopsjon av voksne vil det ofte foreligge forutgående oppfostring, men alternativet «annen særlig grunn» vil kunne være aktuelt i slike saker. Adopsjonslovutvalget mener at 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 bekrefteelse av sosiale bånd som allerede har oppstått, hvor den som skal adopteres ikke lenger har behov for omsorg på samme måte som 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 (f.eks. adopsjon av spedbarn).

For en nærmere diskusjon av adopsjon av voksne, se kapittel 12. Lovutkastet inneholder også en særskilt formålsbestemmelse for adopsjon av voksne, se utkastet til § 1 annet ledd og kommentarene til denne.

Utkastet til § 16 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 «klart sannsynlig» (se nærmere utkastet til 3 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 utkastet til § 16 første ledd annet punktum må søkeren normalt ha oppfostret personen i 6 år. Aldergrensen 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 skal ikke være kurant, jf. formuleringen «særlig grunn». Lovutkastet til § 16 første ledd tredje punktum inneholder nærmere momenter som adopsjonsmyndighetene skal legge vekt på ved denne vurderingen. Momentlisten er ikke uttømmende, og momentene som er fremhevet svarer langt på vei til de momentene som adopsjonsmyndighetene legger vekt på ved voksenadopsjon etter gjeldende adopsjonslov. En praktisk situasjon vil være at den som skal adopteres har søsken som skal adopteres etter en ordinær stebarnadopsjon (jf. utkastet til § 12). I så fall kan hensynet til at en søskenflokk bør ha de samme rettslige foreldrene være et argument, og dette momentet er særlig fremhevet i lovutkastet. Lovutkastet fremhever også 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 utslettes 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 fvl. § 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 enslig adopsjon) og ved at den voksne bare adopteres fra den ene av de opprinnelige foreldrene (stebarnadopsjon av voksne).

Utkastet til § 16 annet ledd åpner for voksenadopsjon av en person som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området etter vergemålsloven. Det vil sjelden være aktuelt med voksenadopsjon av en person som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området, men i så fall er det viktig at en uavhengig representant for vedkommende må gi sitt samtykke. I tillegg må adopsjonsmyndighetene her som ellers vurdere om adopsjon er til vedkommendes beste.

*Til § 17. Haagkonvensjonen og sentralmyndighet*  
Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen henvisning til Haagkonvensjonen av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Da Norge ratifiserte konvensjonen, la departementet til grunn at adopsjonslovens regler var i samsvar med konvensjonsforpliktelsene. Konvensjonen ble derfor gjennomført uten lovendringer, jf. St.prp. nr. 77 (1995–96). Adopsjonslovutvalget mener at Haagkonvensjonen er et så

sentralt instrument ved internasjonale adopsjoner at denne bør synliggjøres ved at konvensjonen løftes frem i lovteksten, jf. utkastet til § 17 første ledd første punktum. For en nærmere presentasjon av Haagkonvensjonens rammeverk, se kapittel 3.3.3. De enkelte reglene i Haagkonvensjonen er diskutert løpende i utredningen. For en diskusjon av andre internasjonale instrument, se kapittel 3.3.

Selv om lovutvalget har søkt å gi regler som er i samsvar med Haagkonvensjonen, kan det være punkter hvor utkastet er utilstrekkelig. Til tross for fraværet av et håndhevingsorgan er Haagkonvensjonen et instrument i utvikling, hvor nye tolkinger kan vinne frem. Utkastet til § 17 første ledd annet punktum fastsetter at ved internasjonale adopsjoner skal lovbestemmelsene «så langt som mulig» tolkes i samsvar med de reglene som følger av Haagkonvensjonen. Bestemmelsen retter seg både mot adopsjonsmyndighetene og mot domstolene for de sakene hvor adopsjonssaker kommer for rettslig overprøving. For adopsjonsmyndighetene gir utkastet også føringer for deres skjønnsutøvelse. Lovutkastet er ikke en motstridsregel tilsvarende den som fremgår av menneskerettsloven. Er lovbestemmelsen tilstrekkelig klar, ut fra ordlyden, forarbeidene og annet rettskildemateriale, skal lovbestemmelsen gå foran Haagkonvensjonen.

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særskilt bestemmelse av hvilket organ som er Norges sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen, men departementet har utpekt Bufdir. Denne funksjonen er så vital at Adopsjonslovutvalget foreslår at hvem som er sentralmyndighet fremgår av lovteksten, jf. utkastet til § 17 annet ledd første punktum. Utkastet til § 17 annet ledd annet punktum gir direktoratet kompetanse til å delegere sin myndighet til andre offentlige organ eller organisasjoner som har tillatelse etter utkastet §§ 33 og 34. Direktoratet kan ikke delegere oppgaver til adopsjonsorganisasjonene utover de reglene som følger av Haagkonvensjonen, jf. også diskusjonene i kapittel 18 om hvilke oppgaver som bør delegeres.

*Til § 18. Forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon*

Gjeldende adopsjonslov fastsetter i § 16e at adopsjon av barn fra fremmed stat bare kan skje med forhåndssamtykke. Utkastet til § 18 første ledd viderefører rettstilstanden. Systemet med forhåndssamtykke er en viktig side ved Haagkonvensjonen med sikte på å hindre handel med barn og barnebortføring. Om hvor en person har bosted, se nærmere kapittel 26.3.



Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særlige regler om rammene for forhåndssamtykke, men disse er fastsatt gjennom praksis. Vanligvis gis en anbefaling om barn i aldersgruppen 0 til 3 år, men denne kan gis opp til 5 år, og også inkludere søsken, om søkeren selv er innstilt på dette og finnes «særlig godt egnet» (rundskriv Q-1045 s. 29). Adopsjonslovutvalget foreslår at aldersrammen tas inn i lovteksten og at denne settes til 0 til 5 år, inkludert ett søskenpar, jf. utkastet til § 18 annet ledd. Denne rammen er foreslått på bakgrunn av utviklingen hvor barn som blir frigitt for adopsjon fra opprinnelseslandene er noe eldre enn tidligere. Den foreslåtte aldersrammen vil derfor føre til at det sjeldnere blir behov for endringer i forhåndssamtykke i forbindelse med tildelingen. Utvalget har brukt 5 år som skjellsettende alder fordi barnet da vil ha bedre tid med adoptivforeldrene før eventuell skolestart. Barnet må ikke ha fylt 5 år på tidspunktet for adopsjonsvedtaket.

*Til § 19. Avgjørelsesmyndigheten ved søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon*

Ansvar for utredning av adopsjonssøkerne lå tidligere til kommunene, men ved lovendring 25. april 2014 nr. 13 fikk departementet dette ansvaret (trer i kraft 1. februar 2015), jf. § 16e annet ledd og Prop. L 171 (2012–2013) s. 14–20. Departementets kompetanse er tenkt delegert til regionene i Bufetat. Utkastet til § 19 første ledd innebærer derfor ingen realitetsendring, men er i tråd med Adopsjonslovutvalgets standpunkt om at hvilket organ som skal avgjøre de ulike sakstypene bør fremgå av lovteksten.

Utkastet til § 19 annet ledd er en videreføring av dagens adl. § 16e annet ledd om kommunes ansvar til å bistå med å opplyse en søknad om forhåndssamtykke og bistand når adopsjonen fullføres etter at barnet er kommet til Norge.

*Til § 20. Adopsjon av barn som er bosatt i utlandet*

Ved adopsjon av barn fra utlandet spiller adopsjonsorganisasjonene en viktig rolle, jf. kapittel 17. Som gjeldende adl. § 16f bygger lovutkastet på at adopsjon av barn fortrinnsvis skal skje gjennom organisasjon, jf. utkastet til § 19 første ledd. For nærmere regler om adopsjonsorganisasjonene, se utkastet til kapittel 7 og merknadene til disse reglene.

Selv om adopsjon av barn fra utlandet fortrinnsvis bør skje gjennom organisasjon, kan det oppstå situasjoner hvor dette enten ikke er mulig eller ønskelig. Gjeldende adopsjonslov gir hjemmel for adopsjon utenom organisasjon ved sam-

tykke fra adopsjonsmyndighetene i «særlige tilfeller», jf. § 16f annet ledd. Adopsjonslovutvalget foreslår at denne unntaksadgangen i større grad formuleres gjennom lovvilkår, jf. utkastet til § 20 annet ledd og § 21.

Adgangen til adopsjon av barn fra utlandet utenom organisasjon etter utkastet til § 20 annet ledd gjelder der hvor søkerne ikke har adopsjon av et bestemt barn for øye. I så fall kan regionene i Bufetat gi forhåndssamtykke dersom vilkårene i bokstav a)–d) er innfridd. 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 tilknytning til det aktuelle opprinnelseslandet. Utgangspunktet er at adopsjonsorganisasjonene skal ha ansvar for å opprette samarbeid med nye opprinnelsesland. Denne tilnærmingen kan imidlertid være for stivbeint dersom en av søkerne har spesiell tilknytning til et konkret land, for eksempel gjennom statsborgerskap eller langvarig opphold der. Vilåret i bokstav c) bygger også på forutsetningene om at adopsjon av barn som utgangspunkt skal gå gjennom adopsjonsorganisasjonene. Dersom en av de organisasjonene som har tillatelse etter utkastet § 33 har formidlingstillatelse for det konkrete opprinnelseslandet etter § 34, skal søknaden avslås. Vilåret 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.

*Til § 21. Særlig om adopsjon av barn som søkeren har tilknytning til*

Mens utkastet til § 20 annet ledd gjelder adopsjon fra utlandet utenom organisasjon av «ukjent barn», regulerer utkastet til § 21 adopsjon av barn som søkeren har tilknytning til («kjent barn»). Systemet ved utenlandsadopsjon etter Haagkonvensjonen bygger på at foreldrene i mottakerlandet forhåndsgodkjennes av myndighetene der, mens opprinnelseslandet velger ut barn for adopsjon. Dermed er barn og adoptivforeldre som utgangspunkt ukjente for hverandre. Denne tilnærmingen anses som den beste for å unngå handel med barn og barnebortføring. For en nærmere diskusjon av Haagkonvensjonen system og restriktive holdning til adopsjon av konkrete barn, se nærmere kapittel 16.5.3. 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. Utkastet til § 21 åpner derfor for adopsjon av barn som søkeren har tilknytning til, men på nærmere vilkår, jf. bokstavene a)–e). Utkastet 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 utkastet til § 18 annet ledd.

Bokstav a) og b) er innholdsmessig identiske med utkastet til § 20 annet ledd bokstav a) og b), og det vises til de spesielle merknadene foran. Vilkårene i utkastet til bokstav c) er to-delt. For det første må søkeren(e) ha en «nær personlig tilknytning» til barnet eller dets familie. 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 eksempel søsken til at barn som nettopp har mistet sine foreldre. For det annet 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. Dersom barnet har trygge omsorgsvilkår i opprinnelseslandet, 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. Bokstav e) er innholdsmessig identisk med utkastet til § 20 annet ledd bokstav d), og det vises til de spesielle merknadene foran.

#### Til § 22. *Tildeling av barn fra utlandet*

Som sagt bygger systemet under Haagkonvensjonen på at foreldrene i mottakerlandet forhåndsgodkjennes av myndighetene der, mens opprinnelseslandet velger ut barn for adopsjon, jf. utkastet til § 22 første punktum. Den konkrete «matchingen» av søkerne og foreldrene må vurderes av myndighetene i begge land, og norske adopsjonsmyndigheter må avgjøre at adopsjonsprosessen kan fortsette, jf. kravet om erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c). Utkastet til § 22 annet punktum gjennomfører denne forpliktelsen ved å fastsette at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal godkjenne tildelingen. Denne avgjørelsen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men er på samme måte som andre avgjørelser omfattet av de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel II og III og til ulovfestede krav til en forsvarlig saksbehandling. Disse sakene vil ofte haste fordi adopsjonsprosessen pågår i opprinnelseslandet, og

direktoratet må organisere saksbehandlingen slik at sakene kan avgjøres med tilbørlig hurtighet.

Adopsjon av barn som har behov for spesiell støtte krever en noe grundigere saksbehandling for å sikre at de aktuelle søkerne har de nødvendige egenskapene for å ta hånd om barnet. Direktoratet må derfor innhente uttalelse fra Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker, jf. utkastet til § 22 tredje punktum. Direktoratet er ikke bundet av denne uttalelsen, men utkastet til § 22 fjerde punktum fastsetter at direktoratet skal legge «stor vekt» på uttalelsen (se også utkastet til § 14 om adopsjon av spebarn som er frigitt til nasjonal adopsjon). Også ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte må saksbehandlingen i direktoratet og utvalget organiseres slik at sakene kan avgjøres med nødvendig hurtighet.

#### Til § 23. *Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker*

Utkastet til § 23 første ledd første punktum fastsetter at departementet oppnevner Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Dette organet finnes ikke i nåværende lovgivning, men vil likevel ha likhetstrekk med dagens Faglige utvalg. En sentral presisering følger av utkastet til § 22 og fremgår også av navnet på utvalget, deres rolle skal være å gi råd, og organet skal ikke fatte avgjørelser.

Utkastet til § 23 annet ledd gir en hjemmel for departementet til å gi nærmere forskrifter om sammensetningen og saksbehandlingen i Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker, sml. gjeldende adl. § 16c (som gir forskriftshjemmel for adopsjonsformidling av barn bosatt i Norge). Som påpekt tidligere er krav til tempo i saksbehandlingen viktig av hensyn til adopsjonsprosessen som pågår i opprinnelseslandet, og forskriften må inneholde regler som avspeiler dette.

Adopsjonslovutvalget har valgt å plassere forskriftshjemmelen for Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker i lovens kapittel 4 om utenlandsadopsjon siden dette vil være den vanligste sakstypen for utvalget, selv om utvalget også har oppgaver ved spedbarnsadopsjon etter § 14.

#### Til § 24. *Likestilling mellom adoptivbarn og andre barn*

En sentral side ved dagens adopsjonsinstitutt er at adoptivbarn rettslig settes i samme stilling som om de var adoptivforelderen (eller -foreldrenes) egenfødte barn. En adopsjon kan heller aldri føre til at den som adopteres får juridisk tilknytning til mer enn to foreldre. For en nærmere presentasjon av adopsjonsinstituttet og den tidligere ordningen med «svake adopsjoner» (særpreget ved at adoptivbarnet ikke fikk arverett), se kapittel 5. Utkas-

tet til § 24 første ledd er en videreføring av gjeldende lov § 13 første ledd første punktum, men i motsetning til gjeldende lov er referanser til aktuelle unntaksbestemmelser eller -presiseringer tatt inn i selve utkastet til lovtekst. Også adoptivbarn tar odel- og åsetesrett, men med prioritet etter adopsjonstidspunktet, jf. odelsloven § 12 annet ledd og § 52 annet ledd (se også odelsloven § 12 annet ledd annet punktums særregel for adoptivbarn som er særkullsbarn). Statsborgerloven § 5 fastsetter at barn som adopteres av en norsk statsborger blir norsk statsborger ved adopsjonen, men gjør unntak dersom barnet er over 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.

Utkastet til § 24 annet ledd inneholder særregler om rettsvirkningene av stebarnsadopsjon (både etter §§ 12 og 13 og stebarnsadopsjon av voksne etter § 16). Stebarnsadopsjon er særpreget ved at de rettslige båndene mellom barnet og den ene av foreldrene står uberørt, mens den andre foreldrerelasjonen erstattes ved stebarnsadopsjonen (i noen saker vil ikke farskap være fastsatt slik at foreldreforholdet etableres). Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adl. § 13 annet ledd. Utkastet til § 24 annet ledd annet punktum er en særregulering av stebarnsadopsjon etter samlivsbrudd og dødsfall, jf. § 12 annet og tredje ledd. Også her står de rettslige båndene mellom barnet og den ene av foreldrene uberørt, mens den andre foreldrerelasjonen erstattes eller etableres. Utkastet til § 24 tredje ledd fastsetter at adoptivbarnets rettsforhold til sin opprinnelige slekt samtidig faller bort, og er en videreføring av gjeldende adl. § 13 første ledd annet punktum. På samme måte som under § 24 første ledd er de aktuelle unntakene og presiseringene tatt inn i utkastet til lovtekst. Henvisningen til utkastet til § 26 gjelder besøkskontakt ved adopsjon etter barnevernloven, jf. merknadene til § 26. Ekteskapsloven § 3 inneholder forbud mot ekteskap mellom nære slektninger. Etter denne 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 (2005) § 312 (straffeloven (1902) § 197) setter forbud mot seksuell omgang med slektning i nedstigende

linje. Som slektning i nedstigende linje regnes etter bestemmelsen både biologiske og adopterte etterkommere. Straffeloven (2005) § 313 (straffeloven (1902) § 198) 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.

#### Til § 25. *Ny adopsjon av tidligere adopterte barn*

Vilkårene for ny adopsjon av allerede adopterte barn fremgår av utkastet til § 15, se merknadene til denne. Utkastet til § 25 er en videreføring av gjeldende § 15, men inneholder noen presiseringer. Utkastet til § 25 første ledd første punktum fastsetter utgangspunktet om at en ny adopsjon har de samme rettsvirkningene som en ordinær adopsjon. Utkastet til § 25 første ledd annet punktum 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.

Utkastet til § 25 annet ledd viser til utkastet til § 5 tredje ledd bokstav a) (adopsjon av barn av søkerens tidligere ektefelle eller samboer), bokstav b) (søkerens eget barn) og bokstav c) (søkerens tidligere adoptivbarn).

Utkastet er en kodifisering av den tolkingen som allerede er lagt til grunn i juridisk teori, jf. kapittel 25.2.3. 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 utkastet til § 25 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, inntretr 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 i utkastet til § 25 annet ledd som er aktuelle, skal barnet etter adopsjonen ikke kunne ha mer enn to som sine rettslige foreldre.

Det vil kanskje aldri være aktuelt med adopsjon av barn for tredje gang, men en kan ikke utelukke at situasjonen vil oppstå. Et mulig eksempel er at et barn blir adoptert fra utlandet for deretter å bli stebarnsadoptert hvor så den opprinnelige adoptivfaren ønsker å adoptere barnet tilbake. Adopsjonslovutvalget har vurdert å foreslå en særregulering av en mulig tredjegangsadopsjon, men reguleringen ville blitt komplisert, og unødig med tanke på at situasjon er såpass lite praktisk. Skulle tredjegangsadopsjon bli aktuelt, må adopsjonsmyndighetene kunne klargjøre rettsvirkningen i det aktuelle adopsjonsvedtaket.

#### Til § 26. *Besøkskontakt mellom adoptivbarnet og dets opprinnelige foreldre*

Utkastet til § 26 er en videreføring av gjeldende adl. § 14a. 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. For nærmere diskusjon av besøkskontakt ved adopsjon etter barnevernloven, se kapittel 10.2.5. Bestemmelsen er unødvendig i den forstand at besøkskontakt uansett følger av barnevernloven, men er tatt inn for oversiktens del i utkastet til adopsjonslov.

I tråd med ordvalget ellers i utkastet er formuleringen «opprinnelige foreldre» brukt også her, selv om bvl. § 4-20a bruker «biologiske foreldre».

#### Til § 27. *Offentlige registre*

Utkastet til § 27 er en videreføring av gjeldende adl. § 16 med noen presiseringer. Adopsjonen skal anmerkes i Det sentrale folkeregister. Denne registreringen er viktig for den offentlige oversikten over adopsjoner. Gjeldende lov bestemmer at registreringen kan skje i andre offentlige protokoller som departementet bestemmer. Utkastet til § 27 fastsetter at hvilke andre offentlige registre og protokoller som skal inneholde opplysninger om adopsjonen kan fastsettes ved forskrift. I dag har Bufdir ansvaret for et sentralt adopsjonsregis-

ter hvor alle adopsjoner fra 1917 og fremover er registrert, og det vil i fremtiden være naturlig å forskriftsregulere dette registeret.

#### Til § 28. *Utvidet rettskraft og særregler om domstolsprøving*

Utkastet til § 28 gjelder rekkevidden av et vedtak om å adoptere og rekkevidden av en eventuell dom dersom vedtaket blir overprøvd av domstolene. I praksis vil andre norske myndigheter legge til grunn en avgjørelse om adopsjon som er fattet av norske adopsjonsmyndigheter, men Adopsjonslovutvalget foreslår at et vedtak om adopsjon skal gjelde «for og mot alle», jf. utkastet til § 28 første ledd om «adopsjonsvedtak». Virkningen inntretr først når adopsjonsvedtaket er endelig. Formuleringen «adopsjonsvedtak» dekker også eventuell omgjøring etter utkastet til § 39. Et forhåndssamtak faller derimot utenfor fordi det her ikke skjer en adopsjon.

En dom har som hovedregel bare rettsvirkninger for de som er parter (rettskraftens subjektive grenser). På enkelte felt har lovgiver innført utvidet rettskraft, se f.eks. bl. § 27 om farskapssaker og lov om forsvunne personer § 10. Dagens adopsjonslov inneholder ingen bestemmelse om utvidet rettskraft, men i juridisk teori er det 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. Adopsjonslovutvalget mener derfor at dommer i adopsjonssaker bør ha utvidet rettskraft, jf. utkastet til § 28 første ledd om «en rettskraftig dom».

Utkastet til § 28 annet ledd er en videreføring av gjeldende § 10. Prejudisiell prøving vil si at en domstol må ta stilling til et annet rettsspørsmål enn hva hovedsaken gjelder for å løse denne. For eksempel at en domstol tar stilling til om en adopsjon er gyldig for å avgjøre en arvetvist. Forbudet mot prejudisiell prøving er i første rekke begrunnet i risikoen for motstridende avgjørelser i forskjellige saker og at adopsjonssaker er så opprivende at de bare bør prøves direkte. Motargumentet er at forbudet kan forsinke rettssaker som er avhengig av utfallet av adopsjonstvisten. Forbudet mot prejudisiell prøving var nytt ved gjeldende adopsjonslov, og forarbeidene til denne inneholder derfor fremdeles momenter av interesse, jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 16.

Utkastet til § 28 tredje ledd representerer en nyvinning i forhold til 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 utkastet til § 28 første ledd om utvidet rettskraft. En mulig løsning kunne være å varsle alle som kan ha interesse i saksutfallet, men det kan være vanskelig for domstolene å ha oversikt. Adopsjonslovutvalget foreslår derfor at 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 mulig utstrekning berøres. Den som ble adoptert vil alltid være part, selv om vedkommende på tidspunktet for adopsjonsvedtaket var mindreårig.

#### Til § 29. *Oppfølging i 3 år etter en adopsjon*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen regler om oppfølging av adoptivbarn og deres familie etter adopsjon. Bakgrunnen er at oppfølgingen bør skje innenfor det ordinære hjelpeapparatet. Adopsjonslovutvalget mener at adoptivbarn som er adoptert fra utlandet og deres familier er i en sårbar situasjon, særlig den første tiden etter adopsjon, og at de har behov for særskilt oppfølging, jf. kapittel 24. Oppfølging fra det offentlige side er særlig viktig når adopsjonsorganisasjonene bygger ned sin rådgivningstjeneste. På denne bakgrunn inneholder utkastet en egen bestemmelse om oppfølging i inntil tre år etter «barnets ankomst». Det avgjørende er altså når barnet kommer til Norge, og ikke tidspunktet for adopsjonsvedtaket.

Forslaget er særlig inspirert av den danske ordningen. De nærmere reglene om oppfølging må ha en detaljeringsgrad som gjør at de vil være lite egnede å ta inn i loven. Utkastet fastsetter derfor at departementet skal gi forskrift om oppfølgingsansvaret. Forskriften må inneholde bestemmelser om hvilke faglige krav som skal stilles til rådgiverne, det nærmere innholdet i rådgivningen, hvilke myndigheter som skal administrere rådgivningen og hvor mange timer hver adoptivfamilie har krav på. Adopsjonslovutvalget mener at en ramme på 10 timer kan være et godt utgangspunkt, jf. kapittel 24.7.2.3.

#### Til § 30. *Oppfølgingsrapporter etter krav fra barnets opprinnelsesland*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen særlige regler om oppfølgingsrapporter etter adopsjon. Enkelte opprinnelsesland krever slike rapporter. Det er i dag uklart hvem som har ansvaret for disse, jf. nærmere vurderinger i kapittel 17.5.3.4. Utkastet til § 30 første ledd fastsetter at Barne-

ungdoms- og familieetaten har ansvar for å utarbeide oppfølgingsrapporter. Direktoratet kan om ønskelig delegere denne kompetansen videre innad i etaten. Ansvar 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 uforutsigelig belastning på adopsjonsmyndighetene. Også utenfor tidsfristen kan adopsjonsmyndighetene utarbeide oppfølgingsrapporter, men det er da ikke et lovpålagt ansvar.

På samme måte som på andre deler i adopsjonsprosessen kan det være behov for lokal bistand. Utkastet til § 30 annet ledd fastsetter derfor at kommunen på begjæring skal bistå de statlige adopsjonsmyndighetene.

#### Til § 31. *Økonomisk støtte*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen bestemmelser om økonomisk støtte, men Stortinget fastsetter hvert år i forbindelse med statsbudsjettet en engangsstøtte til foreldre som adopterer fra utlandet. Denne er fra 1. januar 2014 på kr 46 920, og utgjør bare en mindre del av de totale utgiftene for adoptivforeldrene. Adopsjonslovutvalget mener at denne støtten bør lovfestes, jf. kapittel 24.7.2. Utkastet til § 31 kobler adopsjonsstøtten til grunnbeløpet i folketrygden (fra 1. mai 2014 kr 88 370). Siden innenlandsadopsjoner er gebyrfrie, er støtten forbeholdt familier som har adoptert barn fra utlandet. For å oppfordre til adopsjon gjennom organisasjon, er det et vilkår etter utkastet til § 31 at adopsjonen er formidlet av en adopsjonsorganisasjon. Den økonomiske støtten er knyttet til hvert enkelt barn, og ved adopsjon av et søskenpar vil foreldrene få støtte på to ganger grunnbeløpet.

#### Til § 32. *Forbud mot adopsjonsformidling*

Gjeldende adopsjonslov inneholder bestemmelser om adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivhjem i kapittel 3A. Disse bestemmelsene kom inn i adopsjonsloven ved lovendring 11. juni 1999 nr. 38. Utkastet til kapittel 7 er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler, men med noen tillegg og presiseringer. I tillegg inneholder dagens kapittel 3 regler om forhåndssamtykke, men disse reglene er i lovtkastet regulert i kapittel 4 om internasjonal adopsjon. Bestemmelsen i utkastet kapittel 7 regulerer bare selve formidlingsvirksomheten og organisasjonenes rolle. For en nærmere diskusjon av adopsjonsorganisasjonenes rolle, se kapittel 17.

Utkastet til § 32 første ledd er en videreføring av gjeldende adl. § 16b første ledd, men ordvalget

er noe annerledes. Første punktum nedfeller et forbud for privatpersoner å drive adopsjonsformidling. Bakgrunnen er at denne oppgaven bør ligge til organisasjoner med de kvalitetskrav som ligger gjennom den offentlige godkjenningen. Annet punktum fastsetter at organisasjoner bare kan formidle adopsjon dersom de har fått tillatelse fra Bufdir.

Utkastet til § 32 annet ledd bygger på definisjonen av adopsjonsvirksomhet i gjeldende adopsjonslov, jf. § 16a, med noen språklige justeringer. 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 virksomheter som er uønsket uten tillatelse. Adopsjonslovutvalget har vurdert å ta inn definisjonen i en separat bestemmelse for å unngå at forbudet presenteres før definisjonen, men har kommet til at den foreslåtte løsningen er enklest tilgjengelig.

*Til § 33. Tillatelse til å drive adopsjonsformidling (driftstillatelse)*

Gjeldende adopsjonslov har i § 16d nærmere regler om adopsjonsorganisasjonene og vilkårene for å få tillatelse. I tillegg har departementet gitt nærmere forskrifter (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 av gjeldende § 16d. Lovutkastet bygger på en todeling mellom tillatelse til å drive en adopsjonsorganisasjon (driftstillatelse etter utkastet til § 33) og tillatelse til å formidle barn fra konkrete land (formidlingstillatelse etter utkastet til § 34).

Kompetanse til å gi tillatelse til å være adopsjonsorganisasjon er lagt til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Direktoratet 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. I bokstav a)–d) setter lovutkastet opp minstekrav for å få tillatelse. Disse kravene er en videreføring av de kravene som i dag følger av § 16d med tilhørende forskrift, men med noen språklige justeringer. Nærmere krav til adopsjonsorganisasjoner («accredited bodies») følger også av Haagkonvensjonen, se bl.a. artikkel 11, og flere av formuleringene i gjeldende lov/forskrift og lovutkastet er inspirert av ordvalget i konvensjonen.

Etter bokstav a) må organisasjonen ha adopsjon som hovedformål. Kravet utelukker ikke at adopsjonen også driver bistandsarbeid, men denne delen må altså være underordnet adopsjonsvirksomheten. Etter bokstav b) må organisasjonen arbeide for barnets beste (gjeldende lov og forskrift bruker den tidligere betegnelsen «til gagn for barnet»). 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 utdannelse 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 er en videreføring av barnets beste som hovedformål, og skal sikre at hensynet til barnet og ikke økonomisk gevinst skal være førende for driften.

Utkastet til § 33 annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere regler om hvilke krav som kan stilles til organisasjonen, organisasjonens virksomhet og utvikling av organisasjonen. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 16d tredje ledd.

*Til § 34. Tillatelse til adopsjonsformidling fra enkeltland (formidlingstillatelse)*

Utkastet til § 34 regulerer formidlingstillatelse for konkrete land, jf. gjeldende lov § 16d annet ledd. På samme måte som etter utkastet § 33 er kompetansen til å gi tillatelse lagt til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. En formidlingstillatelse etter § 34 forutsetter at den aktuelle organisasjonen har fått tillatelse etter § 33 til å drive en adopsjonsorganisasjon. Når direktoratet vurderer om en adopsjonsorganisasjon skal få formidlingstillatelse, må myndighetene foreta en nærmere vurdering. Et sentralt moment vil være om myndighetene i det aktuelle landet vil opptre i samsvar med Haagkonvensjonen. Etter utkastet til § 34 annet punktum gis formidlingstillatelse på vilkår om at organisasjonen også får tillatelse av myndighetene i opprinnelseslandet til å opptre der.

*Til § 35. Forbud mot urettmessig vederlag ved formidling av adopsjoner*

Gjeldende adopsjonslov inneholder ikke et forbud mot å gi vederlag ved formidling av adopsjoner. En sentral side ved Haagkonvensjonen er å hindre bortføring og handel med barn. Etter Adopsjonslovutvalgets oppfatning bør derfor adopsjonsloven inneholde et slikt forbud, jf. diskusjonene i kapittel 17.5.6. Utkastet til § 35 er utformet over samme

lest som utkastet til § 10 (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 eller personer i denne som skal formidle adopsjon. Formuleringen «urettmessig» er tatt inn for å markere at lovlige vederlag i form av gebyrer til organisasjonene faller utenfor. Dersom noen mottar urettmessig vederlag, må spørsmålet løses etter korrupsjonsbestemmelsene (se også merknadene til utkastet til § 50).

#### Til § 36. *Tilsyn med adopsjonsorganisasjoner*

Utkastet til § 36 fastsetter at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ansvar for å føre tilsyn med adopsjonsorganisasjonene, jf. adl. § 16d fjerde ledd. Bestemmelsen er formulert for å markere rekkevidden av tilsynsansvaret, jf. også diskusjonene i kapittel 17.5.7. 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.

Utkastet til § 36 annet ledd er en videreføring av gjeldende forskriftshjemmel i adl. § 16d fjerde ledd.

#### Til § 37. *Forholdet til forvaltningsloven*

Forvaltningsloven gjelder all virksomhet som drives av forvaltningsorgan, med mindre annet er bestemt ved lov, jf. fvl. § 1. Slik sett er det unødvendig å fastsette i lovutkastet at forvaltningsloven også skal gjelde i adopsjonssaker, men Adopsjonslovutvalget finner at det kan være nyttig med en slik påminner, særlig for adopsjonssøkere. De bestemmelsene som er regnet opp i utkastet til § 37 første ledd inneholder områder hvor utvalget foreslår særreguleringer i forhold til forvaltningslovens bestemmelser. For en generell vurdering av behovet for særregulering, se kapittel 20.

Utkastet til § 37 annet ledd er en presisering av hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Lignende bestemmelsen finnes flere steder i lovverket, f.eks. bvl. § 6-7 annet ledd. Utkastet til § 37 annet ledd er inspirert av utformingen i barnevernloven. I dag er det antatt at taushetsplikten også gjelder denne typen opplysninger i adopsjonssaker (rundskriv Q-1045 s. 11), men Adopsjonsloven mener at omfanget av taushetsplikten bør fremgå av loven.

#### Til § 38. *Parter i sak om nasjonal adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon*

Etter forvaltningsloven har alle som anses parter krav på innsyn i saksdokumentene, også opplys-

ninger som gjelder andre søkere (taushetsplikten er ikke til hinder, jf. fvl. § 13b nr. 1), med mindre annet følger av unntaksreglene i fvl. §§ 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 spebarn 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, men for å unngå tvil om adopsjonssøkere skal anses som parter i samme sak, foreslår Adopsjonslovutvalget en bestemmelse som avklarer rettsstilstanden, jf. utkastet til § 38 første punktum.

Utkastet til § 38 annet punktum klargjør at andre søkere ikke har klagerett over tildelingsvedtaket. Lovutkastet er inspirert av velferdsrettslig regulering, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-7.

#### Til § 39. *Adgangen til å omgjøre adopsjonsvedtak uten at noen har klaget*

En sentral side ved adopsjonsinstituttet er at avgjørelser skal anses som endelige, jf. diskusjonene i kapittel 5. Begrunnelsen er i første rekke at manglende mulighet for revisjon er med på å gi barnet stabile oppvekstvilkår. Gjeldende adopsjonslov inneholder ikke regler om omgjøring utenfor klage, men bygger på et grunnsyn om at adopsjoner skal være endelige. Adopsjonsloven av 1917 inneholdt – frem til den ble erstattet av gjeldende adopsjonslov – nærmere bestemmelse om opphevelse, blant annet ved partenes enighet. Avskaffelsen av muligheten for opphevelse ble bl.a. begrunnet i at adgangen til inngrep etter barnevernloven og adgangen til ny adopsjon (også av egne barn) ga tilstrekkelig med alternative virkemidler til opphevelse (Ot.prp. nr. 40 (1984–85) s. 21). Gjeldende adopsjonslov regulerer ikke forholdet til forvaltningslovens regler om omgjøring. Imidlertid bygger avskaffelsen av muligheten for opphevelse på et grunnsyn om likestilling mellom adoptivbarn og andre barn som utelukker omgjøring, f.eks. på grunn av partenes enighet. Adopsjonslovutvalget ønsker å videreføre den eksisterende rettsstilstanden ved å presisere hvilke omgjøringsregler etter forvaltningsloven som står åpne etter en adopsjon. Alternativet i fvl. § 35 første ledd bokstav a) vil ikke være aktuelt, siden en endring ved en omgjøring av adopsjon alltid vil være til skade ved å endre rettsforholdet. Omgjøring etter § 35 første ledd bokstav b) er aktuelt når

underretning ikke er kommet frem til partene (alternativet «offentlig kunngjort» er ikke aktuelt i adopsjonssaker). Her er det ingen grunn til å gjøre forskjell mellom adopsjonssaker og andre forvaltningssaker. De mest praktiske og prinsipielle diskusjonene er knyttet til omgjøringsadgangen etter § 35 første ledd bokstav c) som gir hjemmel for omgjøring av ugyldige adopsjonsvedtak. En kan for eksempel tenke seg at de opprinnelige foreldrene ikke har gitt samtykke ved at myndighetene feilaktig har lagt til grunn at far var uten foreldreansvar. I slike situasjoner må myndighetene ha samme mulighet for omgjøring som i andre forvaltningssaker. Både ved vurderingen om adopsjonsvedtaket er ugyldig og ved vurderingen om omgjøringskompetansen bør benyttes, kan adopsjonsmyndighetene legge vekt på hvor inngripende omgjøring vil være i etablerte rettsforhold og tidsforløpet. Adgangen til omgjøring må ses i sammenheng med myndigheten til å godkjenne vedtak som er gitt uten at lovens vilkår forelå, jf. utkastet til § 40 (dagens lov § 9). Denne godkjenningsadgangen gjør at en eventuell omgjøring kan følges opp med et godkjenningsvedtak.

Utkastet til § 39 fastsetter også at fvl. § 35 annet og tredje ledd gjelder i adopsjonssaker. Bestemmelsen i fvl. § 35 annet ledd gir klageinstansen og annet overordnet organ samme kompetansen som førsteinstansen til å omgjøre vedtak etter fvl. § 35 første ledd. Bestemmelsen i fvl. § 35 tredje ledd gir klageinstansen og annet overordnet organ en utvidet mulighet til omgjøring sammenlignet med førsteinstansens kompetanse. Melding om mulig omgjøring må sendes senest tre uker etter at det er sendt melding om vedtaket. Begge disse meldingene bør stå åpen i adopsjonssaker for å sikre mulighetene for styring av fra de sentrale myndighetene.

Gjennom at henvisningene i utkastet til § 39 er begrenset til fvl. § 35 første til tredje ledd fremgår indirekte at fvl. § 35 fjerde og femte ledd ikke gjelder i adopsjonssaker. Bestemmelsen i fvl. § 35 fjerde ledd er særregel for kommunesektoren som ikke er aktuell i adopsjonssaker hvor vedtakskompetansen er lagt til statlige organ. Bestemmelsene i fvl. § 35 femte ledd gir hjemmel for omgjøring når dette følger av lov, av vedtaket selv eller «alminnelige forvaltningsrettslige regler». Det er først og fremst dette siste alternativet som kan tenkes aktuelt i adopsjonssaker. Omgjøringsadgangen vil uansett være snever i adopsjonssaker ut fra den interesseavveiningen som «alminnelige forvaltningsrettslige regler» henspiller på, men for å klargjøre rettstilstanden har Adopsjonslovut-

valget foreslått helt å fjerne omgjøringsmuligheten etter fvl. § 35 femte ledd. Siktemålet med adopsjon er å gi barn stabile oppvekstvilkår, og denne målsettingen understøttes ved å snevre inn omgjøringsadgangen. Særregelen om omgjøring i utkastet til § 39 er begrenset til «adopsjonsvedtak». Vedtak om forhåndssamtykke omfattes ikke av denne formuleringen, og der kan adopsjonsmyndighetene omgjøre vedtak i tråd med alminnelige regler.

Utkastet til § 39 annet ledd er ny i forhold til gjeldende adopsjonslov og er gitt for å overholde konvensjonsforpliktelsene etter Europarådskonvensjonen artikkel 14 nr. 3. Om bakgrunnen for forslaget, se kapittel 20.7.1 og 20.7.3.2. Bestemmelsen setter en absolutt frist på 10 år for å omgjøre et adopsjonsvedtak. Tidsfristen starter å løpe når vedtaket er fattet i første instans, og et omgjøringsvedtak må være fattet innen 10 år.

Til § 40. *Kongens myndighet til å godkjenne vedtak*  
Utkastet til § 40 er en videreføring av någjeldende § 9 som var en nyvinning i forhold til 1917-loven. Regler om etterfølgende godkjenning av forvaltningsvedtak finnes også i ekteskapsloven § 16 annet ledd, som også inneholder tidsfrister for å reise søksmål om ugyldighet. Forutsetningen for bruk av bestemmelsen er at det er endelig avgjort gjennom forvaltningsvedtak eller domstolsavgjørelse at et adopsjonsvedtak er ugyldig. I så fall kan regjeringen 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 hvorvidt de involverte har innrettet seg etter avgjørelsen være sentralt. Et annet viktig moment vil være årsaken til ugyldighet, for eksempel om noen av personene som skal samtykke er 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 ulovfestete). Jo mer fleksible disse er, jo mindre er behovet for etterfølgende godkjenning. Bestemmelsen gjelder bare for adopsjonsvedtak som er gjort av norske myndigheter. Adgangen til godkjenning gjelder også for eldre adopsjonsbe-



villinger gitt etter 1917-loven, jf. overgangsbestemmelsen i någjeldende lov § 25.

#### Til § 41. *Anonym adopsjon*

Utkastet til § 41 er en videreføring av någjeldende § 11 som kom inn i 1917-loven i forbindelse med ikraftsettelsen av forvaltningsloven, jf. lovendring 6. juni 1969 nr. 54. For nærmere presentasjon av forhistorien og Adopsjonlovutvalgets generelle overveielser, se kapittel 21. Hovedregelen etter forvaltningsloven er at partene har krav på innsyn i alle sakens dokumenter, jf. fvl. § 18. Både adoptivforeldrene, de opprinnelige foreldrene og barnet vil være parter i saken. Fra barnet er 15 år vil det kunne gjøre selvstendig innsynskrav, også for adopsjoner gjennomført før barnet fylte 15 år. At partene holdes ukjente for hverandre har historisk vært vanlig på adopsjonsfeltet, både ved nasjonal og internasjonal adopsjon, men et viktig utviklingstrekk har vært adoptivbarnets rett til opplysninger om sitt opphav, jf. nedenfor om utkastet til §§ 42 og 43.

Uten særregelen i utkastet til § 41 ville adoptivforeldrene og de opprinnelige foreldrene hatt innsyn i hverandres identitet, med mindre unntakene i fvl. §§ 18–19 var aktuelle (se særlig fvl. § 19 første ledd bokstav d) og fvl. § 19 annet ledd bokstav a) og b)). Selv om åpenhet i mange sammenhenger er ønskelig, er adopsjonssaker så følsomme at Adopsjonslovutvalget mener 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 rusmiddelforbruk til de opprinnelige foreldrene til adoptivforeldrene på grunnlag av at individualiserende kjennetegn er utelatt, jf. fvl. § 13a 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 fvl. §§ 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. fvl. § 13b nr. 2.

Bestemmelsen gjelder bare for adopsjonsvedtak fattet av norske adopsjonsmyndigheter (også stebarnsadopsjoner etter § 13). Ved internasjonale adopsjoner reguleres innsynsspørsmålene av opprinnelseslandets regler.

#### Til § 42. *Adoptivbarnets rett til opplysninger*

Utkastet til § 42 første ledd er en videreføring og -utvikling av någjeldende § 12 første ledd. Etter 1917-loven ble adoptivforeldrene rutinemessig oppfordret til å gi denne informasjonen til barnet i forbindelse med utstedelsen av adopsjonsbevillingen. For nærmere presentasjon av forhistorien og Adopsjonlovutvalgets generelle overveielser, se kapittel 5. Regelen er begrunnet med at kunnskap om opphav er viktig for adoptivbarna og deres identitetsutvikling. Behovet for regelen vil variere mellom de ulike adopsjonstypene og sakene. For mange adoptivbarn er det opplagt at de er adoptert, mens adoptivforeldrene i andre situasjoner har mulighet for å holde dette skjult. Lovutkastet pålegger en utvetydig plikt til foreldrene, selv om overtredelse ikke er sanksjonert. Tidligere Barneombud Målfrid Grude Flekkøy skrev i sin høringsuttalelse til någjeldende adopsjonslov at «barnet bør få vite at det er adoptert så tidlig at det ikke kan huske når det hørte det for første gang» (referert hos Hognestad og Stenberg (2000) s. 220). Utsagnet er fremdeles retningsgivende for dagens adoptivforeldre. Någjeldende lov inneholder ingen bestemmelser om plikten for adoptivforeldrene til å fortelle om barnets «etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn». Denne passasjen er tatt inn i utkastet for å fremheve at adoptivforeldrene ikke bare skal fortelle barnet om selve adopsjonen, men også fortelle om opphavet i bredere forstand.

Utkastet til § 42 annet ledd er en nyvinning i forhold til gjeldende lov. Bestemmelsen er gitt for å underbygge den innsynsretten som adoptivbarnet har etter § 43 annet ledd. Siden foreldrene forutsetningsvis har gitt barnet de aktuelle opplysningene, vil ikke informasjonen fra adopsjonsmyndighetene 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 § 43.

Utkastet til § 42 gjelder alle typer adopsjoner, og norske adopsjonsmyndigheter må derfor også gi denne informasjonen i saker som gjelder adop-

sjon fra utlandet, så sant denne er anmerket i Det sentrale adopsjonsregisteret (se forskriftshjemmelen i utkastet til § 27).

#### Til § 43. *Innsyn i adopsjonssaker*

Utkastet til § 43 er delvis en videreføring og -utvikling av någjeldende regler og innebærer delvis nyvinninger i forhold til gjeldende rett. For nærmere presentasjon av Adopsjonslovutvalgets generelle overveielser og den historiske utviklingen, se kapittel 21.

Bestemmelsen i § 43 første ledd finnes ikke i någjeldende lov. 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 (direktoratet har overtatt ansvaret fra tidligere Statens ungdoms- og adopsjonskontor). Selv om de ulike organene vil ha ansvar for å vise adopterte til rette instans, jf. fvl. § 11 fjerde ledd, vil det være en fordel for de som søker informasjon å ha ett organ å forholde seg til. 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.

Bestemmelsen i § 43 annet ledd er en videreføring av gjeldende lov § 12 annet ledd, men med noen tillegg. Tidligere var det ikke selvsagt at adoptivbarn skulle få kjennskap til identiteten til de opprinnelige foreldrene, men det har skjedd en utvikling både nasjonalt og internasjonal, jf. kapittel 21. Bestemmelsen gir den adopterte «krav» på kunnskap om identiteten til de opprinnelige foreldrene. Denne informasjonen er så viktig for den adopterte at adopsjonsmyndighetene ikke kan unnta denne, hverken etter fvl. §§ 18 og 19 eller på ulovfestet nødrettslig grunnlag. Siden kunnskap om de opprinnelige foreldrene er informasjon som kan være skjellsettende for identitetsutviklingen, er aldersgrensen foreslått til 15 år. Derimot regulerer ikke utkastet til § 43 annet ledd ytterligere informasjon om de opprinnelige foreldrene. Denne vurderingen må skje med utgangspunkt innsynsretten etter fvl. § 18 og unntakene fra denne. Også i dag er innsynsretten begrenset til den faktiske kunnskapen som norske myndigheter besitter, men for å klargjøre rekkevidden inneholder lovforslaget en presisering. Adopsjonsmyndighetene har etter fvl. § 11 en alminnelig veiledningsplikt. Denne gjelder også i innsynssaker, men sakstypen er så særpreget at plikten til å gi «nødvendig veiledning» er presisert i lovutkastet.

Retten til innsyn etter gjeldende adl. § 12 er begrenset til den adopterte selv. Utkastet til § 43 tredje ledd representerer en nyvinning ved å gi utvidet innsynsrett også til etterkommere av den adopterte. Etter Adopsjonslovutvalgets syn har etterkommere etter den adopterte en så sterk tilknytning til saken at de bør få innsynsrett. Innsyn etter § 43 tredje ledd er betinget av at den adopterte selv er gått bort. Innsynsretten er gitt til «etterkommere i rett nedstigende linje», og innsynskravet begrenset til identiteten til de opprinnelige foreldrene. Andre opplysninger er ikke omfattet av denne bestemmelsen.

Utkastet til § 43 fjerde ledd gir direktoratet hjemmel for å delegere til andre offentlige organ oppgaven med å opplyse hvem de opprinnelige foreldrene er og gi nødvendig veiledning.

#### Til § 44. *Når en søknad om å adoptere kan avgjøres i Norge*

Utkastet til § 44 regulerer når en søknad om å adoptere og om forhåndssamtykke kan avgjøres i Norge (jurisdiksjon). Gjeldende adopsjonslov inneholder regler om jurisdiksjon i § 17. Dagens regel er to-delt. Utgangspunktet er at jurisdiksjon forutsetter bopel i Norge, men er supplert med en regel om at departementet kan samtykke til at saken behandles i Norge. Utkastet viderefører gjeldende regel om bopel (se nedenfor om ordvalget), jf. utkastet til § 44 første ledd bokstav a). I stedet for dagens ordning med samtykke fra departementet, inneholder utkastet til § 44 første ledd bokstav b)–d) alternative vilkår for at saken kan behandles her. Disse reglene bygger på den praksis som er fulgt etter dagens samtykkeregulering, men er tatt inn i loven med for å sikre forutberegnelighet og likebehandling. For en nærmere diskusjon av interlegale spørsmål, se kapittel 26. Overordnede føringer for jurisdiksjonsspørsmålet følger også av Haagkonvensjonen. Mellom de nordiske landene er Norge også bundet av Den nordiske familierettskonvensjon som er gjennomført i norsk lov gjennom 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. Denne loven inneholder en adgang for Kongen til å gi forskrift som avviker fra lovregler, og någjeldende forskrift fastsetter at denne gjelder med «lovs kraft». Dersom Den nordiske familierettskonvensjonen gir avvikende regler fra adopsjonsloven, må regelkonflikten løses ut fra alminnelige rettskildeprensipp. Konvensjonens regel vil gå foran fordi den er en spesiell regulering.

Norske myndigheter har en plikt til å avgjøre søknader når vilkårene i § 44 er innfridd, men om søknaden skal føre frem beror på en vurdering av søknaden opp mot lovens vilkår (se nærmere utkastet til § 45 om lovvalg). Utkastet til § 44 gjelder både ved adopsjon av barn og ved adopsjon av voksne, men det vil sjelden være aktuelt å bruke § 44 bokstav d) ved adopsjon av voksne. Gjelder saken en søknad om revisjon (enten opphevelse på grunn av endrete forhold eller omgjøring på grunn av påstått ugyldighet) av en adopsjon foretatt i utlandet, må søknaden vurderes etter utkastet til § 48.

Vilkåret i utkastet til § 44 første ledd bokstav a) er at søkeren eller søkerne har «bosted i landet». Det er myndighetene i søkerens bostedsland som har best forutsetninger for å vurdere søkerne og deres miljø og avgjøre om adopsjon bør skje, ut fra om hva som vil være til barnets beste, jf. utkastet til § 3.

Dersom to personer søker om å adoptere sammen, må begge være bosatt i landet. Dersom bare en av søkerne er bosatt her, kan de norske myndighetene behandle saken dersom den ikkebosatte søkeren oppfyller vilkårene etter utkastet til § 44 første ledd bokstav b)–d), men søkere som er bosatt i forskjellige land vil sjelden oppfylle de innholdsmessige vilkårene for å adoptere.

Gjeldende adl. § 17 bruker formuleringen «bopel», men det er ikke tilsiktet en realitetsendring. Et bærende hensyn har vært å bruke samme ordvalg som i barneloven (se bl. kapittel 9 som gjennomgående bruker «busett»), jf. nærmere diskusjoner i kapittel 26.3.

Et utgangspunkt for bostedsvurderingen er det landet en person etter en samlet vurdering kan sies å ha sentrum for livsinteressene sine. Bostedsvurderingen har både en objektiv side (hvor personen faktisk har opphold) og en subjektiv side (hensikt om langvarig opphold der). Adopsjonsutvalget har vurdert å bruke formuleringen «fast bosted», men mener at «bosted» samsvarer med ordvalget i Haagkonvensjonen artikkel 2 om «habitually resident» (samme formulering er også brukt i flere andre Haagkonvensjoner). Den nordiske familierettskonvensjonen artikkel 11 fastsetter at dersom en statsborger i en konvensjonsstat som er bosatt i en av dem vil adoptere noen som er statsborger i en av de andre statene, skal søknaden avgjøres der hvor søkeren(e) er bosatt. Denne regelen er unntaksfri.

I forarbeidene til gjeldende lov tar departementet til orde for at prinsippene i domstolsloven § 34 bør anvendes analogisk, slik at norske

myndigheter også er kompetente til å avgjøre saken dersom søkerne under prosessen flytter fra landet (Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 11, se nærmere diskusjon i kapittel 26.4.4). Etter Adopsjonslovutvalgets mening må bostedet når avgjørelsen treffes være utslagsgivende, men de foreslåtte reglene i utkastet til § 44 første ledd bokstav b)–d) kan gi norske myndigheter jurisdiksjon til å behandle en søknad også etter at søker har flyttet fra landet.

Utkastet til § 44 første ledd bokstav b) bruker som alternativt vilkår at barnet har «bosted» i Norge. Tilknytningen skjer her ikke gjennom søkerne, men gjennom barnet. Vurderingen av om barnet er «bosatt» i Norge kan være noe forskjellig fra når voksne er bosatt. For barn vil det ofte legges avgjørende vekt på hvor barnet faktisk oppholder seg.

Utkastet til § 44 første ledd bokstav c) er aktuelt 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. Uten denne bestemmelsen ville norske borgere bosatt i utlandet være avskåret fra adopsjon.

Utkastet til § 44 første ledd bokstav d) gir norske myndigheter en kompetanse til å avgjøre en søknad om adopsjon hvor det ellers foreligger «særlige grunner» til at søknaden skal avgjøres her i landet. Bestemmelsen er ment som en særlig sikkerhetsventil. Et praktisk eksempel kan være utenlandske søkere knyttet til internasjonale organisasjoner eller virksomheter som 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. Utkastet til § 44 første ledd bokstav d) annet punktum gir nærmere føringer på denne vurderingen. Saken må ha nær tilknytning til Norge, og det er en forutsetning at norske myndigheter må kunne foreta «en forsvarlig vurdering». Et sentralt element her er hvorvidt saken vil være tilstrekkelig opplyst til at norske myndigheter på en fyldestgjørende 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 dokumenter at de er godkjent som adopsjonssøkere også av myndighetene i sitt bopelsland.

Til § 45. *Lovvalg*

Mens utkastet til § 44 regulerer når norske myndigheter skal behandle søknaden om å adoptere (jurisdiksjon), regulerer utkastet til § 45 hvilke rettsregler som norske myndigheter skal avgjøre saken etter (lovvalg). Utkastet til § 45 første og annet ledd er en videreføring av gjeldende adl. § 18, mens utkastet til § 45 tredje ledd er nytt. For en nærmere diskusjon av lovvalgsspørsmålet, se kapittel 26.5. En sentral målsetting for Adopsjonslovutvalgets har vært å lage forslag som best vil ivareta barnets interesser og legge til rette for en betryggende adopsjonsprosess.

Utkastet til § 45 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.

På samme måte som gjeldende adl. § 18 annet ledd gjelder bestemmelsen i § 45 annet ledd søknader hvor barnet har tilknytning til flere land enn Norge, og denne forutsetningen er nå tatt inn i utkastet til lovttekst. I så fall fastsetter utkastet til § 45 annet ledd nærmere kriterier for vurderingen av barnets beste. Konsekvensen er altså at norske myndigheter skal anvende norske adopsjonsregler, men ved denne vurderingen legge vekt på de utenlandske rettsreglene. Bakgrunnen for bestemmelsen er et ønske om å sikre barnet som har tilknytning til ulike land mot adopsjoner som har forskjellige rettsvirkninger i de aktuelle landene («haltende rettsforhold»), eller at en adopsjon gjort i Norge overhodet ikke har rettsvirkninger i det aktuelle landet.

Utkastet til § 45 annet ledd legger på samme måte som gjeldende adl. § 18 annet ledd opp til en sammensatt vurdering, og praksis og forarbeid til den någjeldende bestemmelsen vil derfor fremdeles være relevant. Adopsjonsmyndighetene må undersøke hvor stor 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 fremtiden vil ha annet enn sporadiske ferieopphold i det aktuelle landet. Myndighetene må også legge vekt på hvor store forskjellene i rettsvirkningene er. Hvis det aktuelle landet ikke har adopsjon som rettsinstitutt vil det tale sterkt mot adopsjon fordi barnet da kan risikere å bli ansett som barn av sine opprinnelige foreldre i det aktuelle landet.

For nordiske forhold følger en særregel av Den nordiske familierettskonvensjon artikkel 11. Annet punktum fastsetter at 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 myndigheten i statsborgerlandet har hatt adgang til å uttale seg.

Utkastet til § 45 tredje ledd representerer en nyvinning. 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 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 ikke direkte gjelder lovvalg. Dersom de aktuelle utenlandske reglene i for stor grad avviker fra de norske, kan det være aktuelt å tilside sette rettsvalget ut fra bestemmelsen om ordre public, jf. utkastet til § 49.

Til § 46. *Anerkjennelse av utenlandsk avgjørelse*

Utkastet til § 46 regulerer anerkjennelse i Norge av en utenlandsk avgjørelse om å adoptere, og bestemmelsen gjelder både ved adopsjon av barn og voksne. Den bygger på gjeldende adl. § 19, men er noe omstrukturert og språklig endret. Utkastet til § 46 fastsetter når en utenlandsk avgjørelse anerkjennes, mens utkastet til § 47 regulerer rettsvirkningene. En sentral side ved Haagkonvensjonen er ordningen med at en adopsjon gitt i opprinnelseslandet også anerkjennes i utlandet. Bestemmelsen gjennomfører denne siden av Haagkonvensjonen, men rekker videre ved at utkastet til § 44 ikke er knyttet til om den aktuelle parten har ratifisert Haagkonvensjonen, eller eventuelt har gitt erklæring etter artikkel 25. For en nærmere redegjørelse for bakgrunnen, se kapittel 26.6.

Utkastet til § 46 første ledd fastsetter situasjoner hvor adopsjoner gjort i utlandet har umiddelbar virkning i Norge. I slike situasjoner trenger ikke adoptivforeldrene eller barnet 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 domstolene eller offentlig myndighet. 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».

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 (se kapittel 26.6 med henvisninger til praksis og til Ot.prp. nr. 36 (1979–80) s. 14). 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».

Utkastet til § 46 første ledd bokstav a) gjelder situasjonen hvor norske adopsjonsmyndigheter har gitt forhåndssamtykke etter utkastet til §§ 18, 20 eller 21. I så fall skal adopsjonen anerkjennes i Norge. Barnet vil da være bosatt i utlandet når adopsjonen gjøres der. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adl. § 22 første punktum. Dette er den praktisk viktigste regelen om anerkjennelse av utenlandske adopsjonsavgjørelser.

Utkastet til § 46 første ledd bokstav b) regulerer når søkeren eller søkerne har bosted i landet hvor adopsjonen er gitt. Også da skal adopsjonen anerkjennes, men 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.

Utkastet til § 46 andre ledd fastsetter et unntak fra første ledd. Dersom adopsjonen gjelder et barn under 18 år som var bosatt i Norge, eller er norsk statsborger på tidspunktet for adopsjon, må regionskontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten gi sitt samtykke til slik adopsjon. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende adl. § 19 annet ledd, men er endret ved at statsborgerskap er gjort til alternativt vilkår til barnets bosted.

Utkastet til § 46 tredje ledd fastsetter at regionskontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten kan avgjøre om en utenlandsk adopsjon gjelder her i landet etter reglene i første ledd. Utkastet er en videreføring av gjeldende adl. § 19 tredje ledd første punktum. Selv om en adopsjon gjort i utlandet anerkjennes i Norge uten et særskilt vedtak, kan det være behov for adoptivforeldre med tilknytning til utlandet å få avgjort hvordan norske myndigheter stiller seg til en utenlandsk avgjørelse om adopsjon. Bestemmelsen åpner for en slik rettsavklaring. Formuleringen «ut fra vilkårene i første ledd» er tatt inn for å markere at vurderingen skal skje ut fra de innholdsmessige vilkårene i første ledd. Norske myndigheter kan ikke unnlate å anerkjenne en adopsjon ut fra en hensiktsmessighetsvurdering. Søkeren har krav på anerkjennelse dersom vilkårene i første ledd er oppfylt, men mindre adopsjonen underkjennes på grunn av ordre public (se utkastet til § 49).

Utkastet til § 46 fjerde ledd åpner for at regionskontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten i «særlige tilfeller» kan anerkjenne en utenlandsk adopsjon som ikke oppfyller vilkårene i første ledd. Utkastet er en videreføring av gjeldende adl. § 19 tredje ledd annet punktum, men er presisert ved kravet om «særlige grunner». Adopsjoner som faller inn under utkastet til § 46 annet ledd, må vurderes etter § 46 fjerde ledd. Kravet om «særlige grunner» bygger dermed på at det ikke skal være kurant å få slik anerkjennelse. På samme måte som etter dagens praksis kan argumenter mot anerkjennelse for eksempel være at barnet og søker er i nær familie som gjør at adopsjon vil forrykke generasjonene eller at barnet har biologisk familie i opprinnelseslandet. Et relevant moment for anerkjennelse vil være om søkeren fyller vilkårene etter norsk rett for å adoptere fra utlandet. Norske myndigheter kan også legge vekt på om saksbehandlingen og vurderingene gjort i utlandet fremstår som forsvarlig og i tråd med utgangspunktet om at adopsjonen skal være den klart beste løsningen for barnet.

Avgjørelser om anerkjennelse av adopsjon etter utkastet til § 46 første ledd vil i seg selv ikke være enkeltvedtak. Her vil vurderingen av anerkjennelse ikke gjøres av adopsjonsmyndighetene, men av organer som tar stilling til adopsjonen i forbindelse med et annet spørsmål (for eksempel folkeregistrering). Anerkjennelsen av adopsjonen er slik sett et prejudisielt spørsmål. Dersom den saken som er foranledningen til spørsmålet om anerkjennelse er et enkeltvedtak, vil eventuell nektelse av anerkjennelse kunne danne grunnlag for klage. Spørsmål om anerkjennelse etter § 46 tredje og fjerde ledd vil være enkeltvedtak fordi avgjørelsen her har avgjørende betydning for søkers rettsstilling.

En adopsjon som anerkjennes av norske myndigheter etter § 46 første ledd vil ha rettsvirkning fra tidspunktet for den utenlandske avgjørelsen. Det samme gjelder adopsjoner som vurderes av adopsjonsmyndighetene etter § 46 tredje ledd. En anerkjennelse som skjer gjennom en avgjørelse fra adopsjonsmyndighetene etter § 46 fjerde ledd har først virkning fra tidspunktet for avgjørelsen av de norske adopsjonsmyndighetene.

Til § 47. *Rettsvirkningene av utenlandsk avgjørelse*  
Utkastet er en videreføring av gjeldende adl. § 21, men er innholdsmessig endret på flere punkt. For en nærmere diskusjon av rettsvirkningene av en utenlandsk avgjørelse om adopsjon, se kapittel 26.6.1.9 (gjeldende rett) og kapittel 26.6.4 (Adopsjonslovutvalgets vurderinger).

I motsetning til gjeldende adl. § 21 som fastsetter spesifikke rettsvirkninger knyttet til vergemål, foreldreansvar, underholdsplikt og arv, fastsetter utkastet til § 47 første ledd første punktum at en utenlandsk adopsjon som anerkjennes etter § 46 har *samme rettsvirkning* som en norsk adopsjon. Regelen innebærer for eksempel 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.

Utkastet til § 47 første ledd annet punktum fastsetter at dersom norske adopsjonsmyndigheter anerkjente adopsjonen etter utkastet til § 46 tredje og fjerde ledd skal den aktuelle utenlandske avgjørelsen legges til grunn av alle norske myndigheter i alle forhold hvor adopsjonen er av betydning. En slik rettsvirkning er ikke knyttet til anerkjennelser etter utkastet til § 45 første ledd fordi norske myndigheter her ikke nødvendigvis har gått inn på alle aspekter ved den utenlandske avgjørelsen. Skulle for eksempel norske folkere-

gistermyndigheter ha anerkjent en utenlandsk adopsjon, ville det vært uheldig om avgjørelsen om anerkjennelse også skulle binde norske utlendingsmyndigheter. Disse innvendingene slår ikke til for utenlandske adopsjoner vurdert etter § 46 tredje og fjerde ledd fordi avgjørelsen her er tatt av norske adopsjonsmyndighetene med sin særskilte innsikt.

Utkastet til § 47 annet ledd er en særregel som er nødvendig for å oppfylle forpliktelsene etter Haagkonvensjonen. Artikkel 27 krever samtykke fra de involverte for at en «svak» adopsjon i opprinnelseslandet skal gjelder 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, jf. kapittel 26.6.4.

Til § 48. *Anerkjennelse av en utenlandsk avgjørelse om å oppheve eller omgjøre en adopsjon*

Utkastet til § 48 er en videreføring av gjeldende adl. § 19 fjerde ledd, men er noe endret ved at den også omfatter omgjøring. For en nærmere diskusjon av anerkjennelse av utenlandsk avgjørelse om å oppheve eller omgjøre adopsjon, se kapittel 26.6.4. Utkastet regulerer både adopsjon av barn og voksne.

En adopsjon som skal kunne anerkjennes etter utkastet til § 46 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 ofte måtte gå til myndighetene i utlandet for å endre avgjørelsen, også om de er bosatt i Norge. Gjeldende adl. § 19 fjerde ledd gjelder bare muligheten for å «oppheve» en adopsjon. Kravet om samtykke fra norske myndigheter ble her innført bl.a. for å hindre omgåelse. Utkastet til § 48 gjelder både «opphevelse» og «omgjøring». Ulike fremmede stater vil ha ulike betegnelser og begreper for revisjon av adopsjonsvedtak. Utkastet 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 regionskontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten. Etter det norske adopsjonsregelverket – både det nåværende og etter utkastet her – er adgangen til opphevelse avskåret og muligheten for omgjøring snever (se utkastet til § 39). 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 frem etter de norske reglene. Samtidig vil ikke enhver forskjell fra det norske regelverket være en indikasjon på nektelse. En skal for eksempel ikke lenge enn til Danmark for å finne en hjemmel 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 er 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 foretatt i et nordisk land, avgjøres i adoptivforeldrenes bostedsland, alternativt i adoptivbarnets bostedsland. Bostedslandets rett skal anvendes.

Gjeldende adl. § 19 fjerde ledd er lite praktisk, men etter Adopsjonslovutvalgets syn er spørsmålet så prinsipielt at en bør ha en lovmessig forankring for hvordan disse skal håndteres.

En avgjørelse etter § 48 vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

#### Til § 49. *Ordre public*

Regelen om at en utenlandsk avgjørelse ikke skal anerkjennes eller utenlandsk lov ikke skal anvendes dersom det åpenbart vil virke støtende på norsk rettsorden (*ordre public*), er grunnfestet i norsk internasjonal privatrett. *Ordre public* er så rotfestet at selv uten lovfesting ville prinsippet gjelde. Gjeldende adl. § 20 inneholder en bestemmelse om *ordre public*, og utkastet til § 49 er nær en ordrett videreføring av denne. For en nærmere diskusjon av *ordre public*, se kapittel 26.7.

Utkastet til § 49 regulerer både tilsidesettelse av en utenlandsk avgjørelse om å adoptere – som også dekker eventuell opphevelse/omgjøring etter utkastet til § 48 – og tilsidesettelse av utenlandsk rett på de områder denne skal anvendes i Norge etter lovvalsregelen i § 44. Tillegget «utenlandsk lov» er nytt i forhold til gjeldende adl. § 20 og tatt inn fordi norske myndigheter i noen få spørsmål nå skal anvendes utenlandsk rett (se kommentarene til utkastet til § 45). 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 virke støtende på 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 Europarådskonvensjonen. 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.

#### Til § 50. *Straff*

Gjeldende adopsjonslov straffelegger overtredelse av forbudet mot adopsjonsformidling, jf. adl. § 16b (privatpersoner har et totalforbud mot å drive adopsjonsformidling, mens organisasjoner kan drive dette med tillatelse fra departementet). Adopsjonslovutvalget foreslår å videreføre dette forbudet med tilhørende straffetrussel jf. henvisningen til § 35. Dessuten foreslår Adopsjonslovutvalget å knesette ytterligere to forbud, hvor overtredelse også foreslås straffesanksjonert gjennom henvisningene i utkastet til § 49 første ledd. Dette gjelder forbud mot vederlag for samtykke (§ 10) og forbud mot urettmessig vederlag ved adopsjonsformidling (§ 35). Brudd på taushetsplikten er allerede straffbart etter straffeloven (2005) § 209 (straffeloven (1902) § 121), men for sammenhengens skyld er en henvisning til reglene om brudd på taushetsplikten tatt inn, jf. utkastet til § 50 annet ledd.

Når det gjelder det nærmere innholdet i forbudene, vises det til kommentarene til de enkelte forbudsbestemmelsene. Behovet for å straffesanksjonere overtredelse av disse forbudene er diskutert nærmere i kapittel 27. Her tar Adopsjonslovutvalget også opp behovet for en eventuell utvidelse av dagens straffebestemmelse ved å ramme internasjonal adopsjon uten forhåndssamtykke, men kommer til at brudd på kravet om forhåndssamtykke ikke bør straffes. Straffebestemmelsen må også ses i sammenheng med de straffebudene som allerede eksisterer. Straffeloven (2005) § 387 (straffeloven (1902) § 276a) straffelegger korrupsjon og straffeloven (2005) § 389 (straffeloven (1902) § 276c) straffelegger påvirkningshandel.

Gjeldende adopsjonslov inneholder en særskilt bestemmelse om medvirkning. Et slikt tillegg er ikke nødvendig når straffeloven (2005) trer i kraft fordi denne fastsetter at et straffebud rammer også den som medvirker til overtredelsen (§ 15). Straffeloven (2005) § 21 fastsetter også at straffelovgivningen rammer bare forsettlige lovbrudd. Adopsjonslovutvalget mener at bare forsettlige overtredelser bør rammes. Gjeldende straffebud fastsetter at forsøk straffes likt med fullbyrdet overtredelse. Etter utvalgets mening vil det være for vidtgående å ramme forsøk. Siden

straffeloven (2005) § 16 bare rammer forsøk når straffebudet har en strafferamme på mer enn ett år, er det unødvendig med særskilt regulering i adopsjonsloven.

Strafferammen er på samme måte som i gjeldende lov satt til bøter eller fengsel i inntil tre måneder. Ofte vil det være tilstrekkelig å reagere med bøter, særlig dersom adopsjonssøkerne 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.

#### Til § 51. *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves gjeldende adopsjonslov.

#### Til § 52. *Overgangsregler*

Gjeldende adopsjonslov inneholder overgangsbestemmelser til adopsjonsloven av 1917. Siden denne frem til 1956 hadde en ordning med svake adopsjoner (se nærmere kapittel 5), 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 var ordningen med svake adopsjoner lite

brukt, men det kan fremdeles være personer i live som har vært omfattet av ordningen med svake adopsjoner.

#### Til § 53. *Endringer i andre lover*

Endringen i ekteskapsloven:

Etter ekteskapsloven er rettsvirkningene for registrerte partnerskap i utgangspunktet de samme som for ektefeller, men § 95 annet 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.

Endringen i barnevernloven:

Bvl. § 4-20 regulerer fylkesnemndas samtykke til adopsjon i foreldrenes sted. Etter § 4-20 fjerde ledd skal «departementet» utstede «adopsjonsbevillingen». Siden Adopsjonslovutvalget nå legger kompetansen til å fatte vedtak om å adoptere til regionkontoret i Barne-, ungdoms- og familieetaten, er dette organet tatt inn i bestemmelsen. I tillegg er «adopsjonsbevilling» foreslått endret til «vedtak om å adoptere» i tråd med ordvalget ellers i adopsjonsloven.

Endringen i navneloven:

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.



## Kapittel 30

# Lovutkast med engelsk oversettelse

### Forslag til ny lov om adopsjon (adopsjonsloven)

#### Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

##### § 1. Lovens formål

Formålet med loven er å gi barn en trygg oppvekst ved å etablere varige, rettslige bånd tilsvarende forholdet mellom barn og foreldre gjennom adopsjon.

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 på Svalbard

Kongen kan gi forskrift om at lovens offentlige rettslige bestemmelser skal gis anvendelse for Svalbard, og fastsette særskilte regler av hensyn til de stedlige forholdene.

#### Kapittel 2. Generelle vilkår for adopsjon og forhåndssamtykke

##### § 3. Hensynet til barnets beste

Barnets beste skal være det overordnede hensynet når adopsjonssaker skal avgjøres. En søknad om å adoptere og om forhåndssamtykke til å adoptere kan bare innvilges når det er klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til barnets beste.

##### § 4. Grunnleggende krav til adopsjonssøkeren

Bare en søker som har forutsetninger for å være en god omsorgsperson for barnet, og som ønsker å oppfostre barnet eller har oppfostret det, kan adoptere eller gis forhåndssamtykke til å adoptere.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal kreve fremleggelse av uttømmende politiattest ved behandling av søknad om adopsjon og forhåndssamtykke.

Departementet kan i forskrift fastsette vilkår for adopsjon og for forhåndssamtykke til å adoptere. Det kan blant annet fastsettes krav til søkerens alder, helse, vandel, økonomi, bolig, deltakelse på adopsjonsforberedende kurs og krav om

hvor lenge to søkere skal ha levd sammen. Forskriften kan sette forskjellige krav til forskjellige adopsjonstyper.

##### § 5. Krav om ekteskap og samboerskap

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 lidelse.

En søker som er gift eller samboende kan også adoptere alene, dersom barnet er

- barn av søkerens tidligere eller nåværende ektefelle eller samboer
- søkerens eget barn
- søkerens tidligere adoptivbarn.

##### § 6. Vilkår når enslige adopterer

Enslige kan adoptere dersom de har forutsetninger for å ha eneomsorgen for et barn. For at en søker skal regnes som enslig etter loven, skal søkeren bo alene og være registrert i Det sentrale folkeregister som aleneboende.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for at enslige kan adoptere.

##### § 7. Aldersgrense og søkere som er fratatt rettslig handleevne

Bare personer som har fylt 25 år, kan adoptere eller få forhåndssamtykke til å adoptere. Er søkeren og barnet allerede sterkt knyttet til hverandre, kan likevel en søker som har fylt 20 år, adoptere eller få forhåndssamtykke til å adoptere.

En søker som er fratatt rettslig handleevne på det personlige området etter vergemålsloven, kan bare adoptere dersom søkeren og barnet allerede er sterkt knyttet til hverandre, og søkerens verge samtykker til adopsjonen.

### **§ 8. Barnets deltakelse og samtykke**

Et barn som er 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 veiledning som er tilpasset barnets evne til å forstå. Barnet skal gis anledning til å uttale seg før det tas en avgjørelse om adopsjon. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Et barn som har fylt 12 år, kan ikke adopteres dersom det motsetter seg adopsjon.

Et barn som har fylt 14 år, kan ikke adopteres uten eget samtykke.

Det kan gjøres unntak fra annet og tredje ledd 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.

Før samtykke gis, skal barnet få informasjon om virkningene av å bli adoptert. Samtykket skal være skriftlig og gitt frivillig uten motytelse, og det skal ikke være trukket tilbake. Bare en offentlig tjenesteperson kan ta imot eller bekrefte samtykket. Tjenestepersonen skal forsikre seg om at barnet har forstått informasjonen.

Kommunen skal på forespørsel fra Barne-, ungdoms- og familieetaten bistå med å innhente samtykke.

### **§ 9. Foreldrenes samtykke**

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 på grunn av psykisk utviklingshemming eller psykiske eller fysiske lidelser 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 annet punktum, kreves det et samtykke fra barnets oppnevnte verge.

Far eller mor som ikke har del i foreldreansvaret, skal forhåndsvarsles og få uttale seg etter forvaltningsloven § 16 før adopsjonssøknaden avgjøres.

Dersom noen annen enn foreldrene er oppnevnt som verge for barnet, eller dersom far eller mor selv har verge, skal også vergen i begge tilfeller få uttale seg.

Før samtykke gis, skal foreldre og eventuell verge få informasjon om virkningene av å samtykke. Samtykket skal være skriftlig og gitt frivillig uten motytelse, og det skal ikke være trukket tilbake. 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. Den som sier fra seg foreldreansvaret før to måneder etter at barnet er født, må uansett samtykke etter første ledd.

### **§ 10. Forbud mot vederlag**

Det er ikke tillatt å gi løfte om eller å gi vederlag eller noen annen ytelse for å prøve å påvirke en person som skal samtykke til en adopsjon eller uttale seg om en søknad om å adoptere eller å få forhåndssamtykke.

## **Kapittel 3. Nærmere regler om enkelte typer nasjonal adopsjon**

### **§ 11. Avgjørelsesmyndighet ved søknad om å adoptere**

Regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten avgjør søknader om å adoptere.

Dersom barneverntjenesten har overtatt omsorgen for et barn etter barnevernloven § 4-12, § 4-8 annet ledd eller § 4-8 tredje ledd, skal en eventuell sak om adopsjon avgjøres av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker etter barnevernloven § 4-20 annet og tredje ledd. Dersom det er gitt samtykke til adopsjon etter barnevernloven, og avgjørelsen er endelig, skal regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten fatte vedtak om adopsjon uten å prøve om vilkårene i loven er til stede.

### **§ 12. Adopsjon av ektefelles eller samboers barn (stebarnsadopsjon)**

Den ene ektefellen kan med samtykke fra den andre ektefellen adoptere dennes barn. Søkeren skal ha oppfostret barnet i minst 5 år og ønske å oppfostre barnet videre. I vurderingen av barnets beste skal det særlig legges vekt på

- a) barnets mening
- b) foreldrenes mening
- c) barnets tilknytning til søkeren
- d) barnets kontakt med forelderen det søkes adoptert fra
- e) eventuell konflikt mellom barnets opprinnelige foreldre
- f) varigheten av forholdet mellom søkeren og barnets forelder.

En skilt ektefelle kan med samtykke fra sin tidligere ektefelle adoptere dennes barn. En gjenvende ektefelle kan adoptere sin avdøde ektefelles barn.

Første og annet ledd gjelder tilsvarende for samboere og tidligere samboere.

Nåværende eller tidligere ektefeller eller samboere av samme kjønn kan ikke adoptere et ste-

barn dersom barnet er adoptert fra et land som ikke tillater at personer av samme kjønn adopterer sammen.

**§ 13. Stebarnsadoptsjon av barn som er unnfanget ved assistert befruktning i utlandet**

Den ene ektefellen kan med samtykke fra den andre ektefellen adoptere dennes barn som er unnfanget ved en metode for assistert befruktning i utlandet selv om denne ikke er tillatt i Norge. Det er et vilkår at metoden er tillatt i landet der barnet er unnfanget. Søkeren må dokumentere at søkeren og ektefellen forut for unnfangelsen hadde et felles ønske om å oppfostre barnet sammen. Avtale, utenlandsk dom eller administrativ avgjørelse som dokumenterer slikt ønske, må fremlegges.

Er barnet født av en surrogatmor, skal avtalen med surrogatmoren være inngått både av søkeren og dennes ektefelle. Søkeren skal legge frem opplysninger som gjør at surrogatmoren kan identifiseres.

En søknad om å adoptere etter denne bestemmelsen skal fremmes innen 6 måneder etter at barnet er født.

Reglene i § 12 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende.

**§ 14. Adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon**

Departementet utpeker ett regionkontor i Barne-, ungdoms- og familieetaten til å behandle saker om adopsjon av spedbarn som er frigitt til nasjonal adopsjon. Regionkontoret skal følge opp foreldre som ønsker å frigi sitt barn til adopsjon, administrere registeret over søkere, velge adoptivforeldre til barnet ut fra registeret og fatte vedtak i saken. Foreldre som ønsker å frigi sitt spedbarn til nasjonal adopsjon, må ha oppgitt den faktiske omsorgen ved fødselen.

Regionkontoret skal innhente en uttalelse fra Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Ved avgjørelsen av hvem av søkerne som skal få adoptere barnet, skal regionkontoret legge stor vekt på uttalelsen.

Departementet kan gi forskrift om regionkontorets formidlingsvirksomhet og saksbehandling, regionkontorets ansvar for registeret over søkere og regionkontorets ansvar 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. Ved vurderingen

skal det særlig legges vekt på familiesituasjonen barnet vil ha uten en ny adopsjon.

**§ 16. Adopsjon av en person som er fylt 18 år (adoptsjon av voksen)**

En person som er fylt 18 år, kan bare adopteres når det er klart sannsynlig at adopsjonen vil bli til beste for personen, og søkeren har oppfostret personen i minst 6 år. Har søkeren oppfostret personen i mindre enn 6 år, skal det foreligge andre særlige grunner som 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 er fratatt rettslig handleevne på det personlige området etter vergemålsloven, kan bare adopteres dersom personens verge samtykker til adopsjonen.

**Kapittel 4. Internasjonal adopsjon**

**§ 17. Haagkonvensjonen og sentralmyndighet**

Bestemmelsene i kapittel 4 skal gjennomføre Norges forpliktelser etter Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Ved internasjonale adopsjoner skal loven så langt som mulig tolkes i samsvar med Haagkonvensjonen.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er Norges sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen. Direktoratet kan delegere sine oppgaver som sentralmyndighet til andre offentlige organer og til organisasjoner som har tillatelser etter §§ 33 og 34.

**§ 18. Forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon**

En person som er bosatt i Norge, kan ikke adoptere et barn fra utlandet uten forhåndssamtykke.

En søker kan gis forhåndssamtykke til adopsjon av ett barn eller ett søskenpar mellom 0 og 5 år.

**§ 19. Avgjørelsesmyndigheten ved søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon**

Regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten avgjør søknader om forhåndssamtykke til adopsjon av et barn fra utlandet.

Regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten skal utrede søkerne før et vedtak om forhåndssamtykke. Kommunen skal på forespørsel fra Barne-, ungdoms- og familieetaten bistå med å opplyse saken. Skal adopsjonen fullføres etter at

barnet er kommet til Norge, skal kommunen bistå også etter at barnet er kommet.

**§ 20. Adopsjon av barn som er bosatt i utlandet**

Et barn som er bosatt i utlandet, kan bare adopteres gjennom en organisasjon som har tillatelse til å drive med adopsjonsformidling etter § 33, og som har tillatelse til å formidle barn fra særskilt angitte land etter § 34.

Regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten kan likevel gi forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet utenom en adopsjonsorganisasjon dersom

- a) vilkårene for forhåndssamtykke etter loven og forskrift med hjemmel i loven er oppfylt
- b) minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet som barnet kommer fra
- c) ingen norsk adopsjonsorganisasjon har formidlingstillatelse i det landet som barnet kommer fra
- d) adopsjonen kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

**§ 21. Adopsjon av barn som søkeren har tilknytning til**

Gjelder en søknad om forhåndssamtykke et bestemt barn som er bosatt i utlandet, kan regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten gi forhåndssamtykke til adopsjon dersom

- a) vilkårene for forhåndssamtykke etter loven og forskrift med hjemmel i loven er oppfylt
- b) minst én av søkerne har en spesiell tilknytning til det landet som barnet kommer fra
- c) søkerne har en nær personlig tilknytning til barnet, eller dets familie, og kontakten er etablert uten adopsjonshensikt
- d) barnet mangler trygghet og faste omsorgspersoner i utlandet
- e) adopsjonen kan gjennomføres på en forsvarlig måte.

**§ 22. Tildeling av barn fra utlandet**

Barnets opprinnelsesland tildeler barn til en søker som har fått forhåndssamtykke til å adoptere. Tildelingen skal godkjennes av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Ved godkjenningen skal det vurderes om barnet har behov for spesiell støtte, og i så fall skal direktoratet innhente en uttalelse fra Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Uttalelsen skal tillegges stor vekt ved avgjørelsen om godkjenning.

**§ 23. Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker**

Departementet oppnevner Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker. Utvalget skal bistå Barne-, ungdoms- og familieetaten når etaten vurderer søknader om å adoptere spedbarn etter § 14 og tildelinger av barn fra utlandet etter § 22.

Departementet gir forskrifter om sammensetningen av og behandlingsmåten i Det rådgivende utvalget for adopsjonssaker.

**Kapittel 5. Virkninger av adopsjon**

**§ 24. Likestilling mellom adoptivbarn og andre barn**

Et adoptivbarn og dets livsarvinger får samme rettsstilling som om adoptivbarnet hadde vært adoptivforeldrenes egenfødte barn, om ikke annet følger av odelslova §§ 12 og 52, statsborgerloven § 5 og navneloven § 5.

Har en ektefelle eller samboer adoptert den andre ektefellen eller samboerens barn, får barnet samme rettsstilling overfor paret som om det var deres felles barn. Det samme gjelder dersom barnet adopteres av forelderens tidligere ektefelle eller samboer.

Et adoptivbarns rettsforhold til sin opprinnelige slekt faller samtidig bort om ikke annet følger av § 26, ekteskapsloven § 3 eller straffeloven §§ 312 og 313 [straffeloven 1902 §§ 197 og 198].

**§ 25. Ny adopsjon av tidligere adopterte barn**

Ved ny adopsjon av tidligere adoptert barn følger rettsvirkningene av § 24 med de særreglene som er fastsatt i denne bestemmelsen. Ved ny adopsjon opphører barnets rettsstilling overfor de første adoptivforeldrene og deres slektninger.

Er den nye adopsjonen en adopsjon etter § 5 tredje ledd bokstav a)–c), opphører rettsvirkningene av den første adopsjonen bare overfor den adoptivforelder som barnet adopteres fra.

**§ 26. Besøkskontakt mellom adoptivbarnet og dets opprinnelige foreldre**

Er en adopsjon gjennomført etter barnevernloven § 4-20, gjelder virkningene som følger av § 24, med de begrensninger som måtte følge av et vedtak fra fylkesnemnda om besøkskontakt mellom barnet og dets opprinnelige foreldre, jf. barnevernloven § 4-20 a.

**§ 27. Offentlige registre**

Adopsjonen skal anmerkes i Det sentrale folkerregister ved adoptivbarnets navn. Departementet kan gi forskrift om at adopsjonen skal anmerkes 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 hvor spørsmålet har betydning.

Spørsmålet om gyldigheten av et adopsjonsvedtak kan ikke tas opp til prejudisiell prøving i en sak som gjelder et annet spørsmål.

Ved domstolsprøving av et adopsjonsvedtak, skal den som reiser sak varsle de som var parter i adopsjonssaken.

**Kapittel 6. Støtte etter adopsjon**

**§ 29. Oppfølging i 3 år etter en adopsjon**

En familie som har adoptert et barn fra utlandet har inntil 3 år etter barnets ankomst rett til å bli fulgt opp av rådgivere med særlig kunnskap om adopsjon og terapeutisk erfaring.

Departementet gir forskrift om hvilke krav som skal stilles til rådgiverne, hva rådgivningen skal inneholde, hvilke myndigheter som skal administrere rådgivningen og hvor mange timer hver adoptivfamilie har rett til.

**§ 30. Oppfølgingsrapporter etter krav fra barnets opprinnelsesland**

Krever myndighetene i et adoptivbarns opprinnelsesland oppfølgingsrapporter om barnets situasjon i Norge, har Barne-, ungdoms- og familieetaten ansvar for å utarbeide slike rapporter i inntil 3 år etter barnets ankomst.

Kommunen skal på forespørsel fra Barne-, ungdoms- og familieetaten bistå med opplysninger til oppfølgingsrapportene og utarbeide oppfølgingsrapporter dersom etaten ber om det.

**§ 31. Økonomisk støtte**

En familie som har adoptert et barn fra utlandet gjennom en adopsjonsorganisasjon, har krav på adopsjonsstøtte tilsvarende grunnbeløpet i folketrygden (1G).

**Kapittel 7. Adopsjonsformidling av barn fra utlandet**

**§ 32. Forbud mot adopsjonsformidling**

Det er forbudt for privatpersoner å drive adopsjonsformidling. Organisasjoner kan drive adopsjonsformidling bare etter tillatelse fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Med adopsjonsformidling menes handlinger og virksomhet som har til formål å skape kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere. Handlinger og virksomhet er blant annet registrering av barn som kan adoptere,

registrering eller utredning av søkere og valg av foreldre til det enkelte barn.

**§ 33. Tillatelse til å drive adopsjonsformidling (driftstillatelse)**

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 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 organisasjonen, organisasjonenes virksomhet og utviklingen av organisasjonen.

**§ 34. Tillatelse til adopsjonsformidling fra enkeltland (formidlingstillatelse)**

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan bare gi organisasjoner som har tillatelse etter § 33, særskilt 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 der.

**§ 35. Forbud mot urettmessig vederlag ved formidling av adopsjoner**

Det er ikke tillatt å gi urettmessig vederlag eller noen annen ytelse for å påvirke organisasjoner, personer i organisasjoner eller andre personer som formidler en adopsjon.

**§ 36. Tilsyn med adopsjonsorganisasjoner**

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fører tilsyn med alle sider av adopsjonsorganisasjonens virksomhet og særlig adopsjonsorganisasjonens økonomi, drift, sammensetning og adopsjonsorganisasjonenes informasjon til søkerne.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan gi adopsjonsorganisasjonen pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelser etter §§ 33 og 34. Tillatelsene kan trekkes tilbake dersom lov, forskrift eller vilkår for tillatelsene ikke er oppfylt.

**Kapittel 8. Regler om saksbehandling**

**§ 37. Forholdet til forvaltningsloven**

Forvaltningsloven gjelder ved behandlingen av adopsjonssaker der ikke §§ 38, 39, 41 og 43 annet og tredje ledd fastsetter noe annet.

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Barne-, ungdoms- og familieetaten eller en adop-

sjonsorganisasjon med tillatelse etter §§ 33 og 34, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted.

**§ 38. Parter i sak om nasjonal adopsjon av spedbarn som er frigitt til adopsjon**

Er det flere som samtidig er registrert som søkere om å adoptere spedbarn etter § 14, regnes de ikke som parter i samme sak. En søker som mener seg forbigått, kan ikke klage over at en annen har fått adoptere.

**§ 39. Adgangen til å omgjøre adopsjonsvedtak uten at noen har klaget**

Uten at noen har klaget, kan Barne-, ungdoms- og familietaten bare omgjøre et adopsjonsvedtak etter forvaltningsloven § 35 første, annet og tredje ledd.

Et adopsjonsvedtak kan ikke omgjøres senere enn 10 år etter at vedtaket er truffet.

**§ 40. Kongens myndighet til å godkjenne vedtak**

Kongen kan med tilbakevirkende kraft godkjenne et adopsjonsvedtak som er gitt uten at lovens vilkår var oppfylt.

**§ 41. Anonym adopsjon**

Forvaltningsloven § 18 første ledd skal ikke være til hinder for at partene i en adopsjonssak holdes ukjente for hverandre (anonym adopsjon).

**§ 42. Adoptivbarnets rett til opplysninger**

Så snart det er tilrådelig, skal adoptivforeldre fortelle barnet at det er adoptert, og fortelle barnet om dets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Når barnet fyller 18 år, skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriftlig informere barnet om dets rett til innsyn etter loven her og forvaltningsloven §§ 18 og 19.

**§ 43. Innsyn i adopsjonssaker**

Forespørsler om innsyn i adopsjonssaker rettes til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Barnet har fra fylte 15 år rett til å få opplyst fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet hvem de opprinnelige foreldrene er. Direktoratet skal gi nødvendig veiledning.

Lever ikke adoptivbarnet, kan dets etterkomere i rett nedstigende linje få opplyst hvem de opprinnelige foreldrene til adoptivbarnet er.

Direktoratet kan delegere til andre offentlige organ oppgavene med å opplyse hvem de opprinnelige foreldrene er og gi nødvendig veiledning.

**Kapittel 9. Interlegale spørsmål**

**§ 44. Når en søknad om å adoptere kan avgjøres i Norge**

En søknad om å adoptere og om forhåndssamtykke til å adoptere kan avgjøres i Norge dersom

- a) søkeren har bosted i landet
- b) barnet har bosted i landet
- c) søkeren eller barnet er norsk statsborger, og bostedslandet ikke har jurisdiksjon til å avgjøre en adopsjonssøknad fra søkeren, eller
- d) det ellers foreligger særlige grunner til at søknaden skal avgjøres her i landet. Det er et vilkår at saken har så nær tilknytning til Norge at norske myndigheter kan foreta en forsvarlig vurdering av søknaden.

**§ 45. Lovvalg**

En søknad om å adoptere og om forhåndssamtykke til å adoptere skal avgjøres etter norsk rett.

Ved søknad om å adoptere et barn under 18 år som har tilknytning til andre land enn Norge, skal det i vurderingen av barnets beste legges vekt på om adopsjonen også vil anerkjennes i et annet land som søkeren eller barnet har så sterk tilknytning til gjennom bosted, statsborgerskap eller på annen måte, at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke anerkjennes der.

Ved søknad om å adoptere et barn under 18 år som har bosted i et annet land, skal spørsmålet om samtykke fra foreldre eller deres verger til adopsjon vurderes etter det landets rett.

**§ 46. Anerkjennelse av utenlandsk avgjørelse**

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

- a) norske myndigheter har gitt forhåndssamtykke til adopsjonen etter §§ 18, 20 eller 21, eller
- b) adopsjonen ble gitt eller anerkjent i den stat der søkeren hadde bosted da avgjørelsen ble gitt.

Første ledd gjelder ikke en adopsjon av et barn som er under 18 år og bosatt i Norge eller som var norsk statsborger på tidspunktet for adopsjonen.

Regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familietaten kan ut fra vilkårene i første ledd avgjøre om en utenlandsk adopsjon anerkjennes i Norge etter reglene i første ledd.

Regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten kan i særlige tilfeller avgjøre at en utenlandsk adopsjon som ikke oppfyller vilkårene i første og annet ledd skal anerkjennes i Norge.

#### § 47. *Rettsvirkningene av utenlandsk avgjørelse*

En utenlandsk adopsjon som anerkjennes etter § 46, har samme rettsvirkning som en norsk adopsjon. Bare en utenlandsk adopsjon som er anerkjent etter § 46 tredje og fjerde ledd skal uten videre legges til grunn av norske myndigheter.

Første ledd gjelder ikke adopsjoner som omfattes av Haagkonvensjonen artikkel 27, dersom ikke vilkåret om samtykke etter konvensjonens artikkel 4 bokstav c) og d) er oppfylt.

#### § 48. *Anerkjennelse av en utenlandsk avgjørelse om å oppheve eller omgjøre en adopsjon*

En utenlandsk avgjørelse om å oppheve eller omgjøre en adopsjon når en av foreldrene eller adoptivbarnet har bosted i Norge anerkjennes i Norge dersom regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten samtykker.

#### § 49. *Ordre public*

Dersom det åpenbart vil virke støtende på norsk rettsorden, skal utenlandsk lov ikke anvendes og en utenlandsk adopsjon skal ikke gjelde i Norge.

### **Kapittel 10. Sanksjoner og straff**

#### § 50. *Straff*

Den som overtrer forbudet i § 10, § 32 eller § 35, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder.

Den som overtrer forbudet i § 37 annet ledd straffes etter straffeloven § 209 [straffeloven 1902 § 121].

### **Kapittel 11. Sluttbestemmelser**

#### § 51. *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer.

Når loven trer i kraft, oppheves lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon.

#### § 52. *Overgangsregler*

Reglene i loven gjelder også for adopsjoner som er gitt etter tidligere lovgivning. Også adopsjoner gitt før 1. juli 1957 har samme rettsvirkning dersom utvidet arverett er fastsatt etter § 15 b i lov 2. april 1917 nr. 1 om adoption, slik den lød etter endring ved lov 24. mai 1935 nr. 2.

Bestemmelsen i § 42 annet ledd gjelder bare for adopsjoner som er gitt etter loven her.

#### § 53. *Endringer i andre lover*

Fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

I lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap skal § 95 annet ledd lyde:

Bestemmelser i norsk lovgivning som omhandler ekteskap og ektefeller, gjelder tilsvarende for registrert partnerskap og registrerte partnere.

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester skal § 4-20 fjerde ledd lyde:

Når fylkesnemnda gir samtykke til adopsjon skal *regionkontorene i Barne-, ungdoms- og familieetaten fatte vedtak om å adoptere*.

I lov 7. juni 2002 nr. 19 om personnavn skal § 5 lyde:

Blir noen som er under 18 år adoptert, får vedkommende 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.

## Engelsk oversettelse

### Proposed new act relating to adoption (the Adoption Act)

#### Chapter 1. Purpose and scope

##### Section 1 *The purpose of the Act*

The purpose of the Act is to provide children with a secure upbringing by establishing lasting, legal ties corresponding to the relationship between a child and its parents by adoption.

In the case of adoption of persons who have reached 18 years of age, the purpose of the Act is to legally confirm existing ties corresponding to the relationship between a child and its parents.

##### Section 2 *The application of the Act in Svalbard*

The King may issue regulations making the Act's public law provisions applicable to Svalbard, and issue separate provisions that take the local conditions into consideration.

#### Chapter 2. General conditions for adoption and for prior consent to adoption

##### Section 3 *Consideration for the child's best interests*

The child's best interests shall be the primary consideration when adoption cases are decided. An application for adoption and for prior consent to adoption may only be granted when there is a definite probability that adoption will be in the child's best interests.

##### Section 4 *Fundamental requirements of applicants for adoption*

Only an applicant who has what is required to be a good care provider for a child, and who wishes to bring up the child or has brought up the child, may adopt or be granted prior consent to adopt.

In connection with the consideration of an application for adoption and for prior consent to adopt, the Children, Youth and Family Affairs Administration shall require the submission of an exhaustive police certificate of good conduct.

The Ministry may issue regulations stipulating conditions for adoption and for prior consent to adopt. Among other things, requirements may be stipulated concerning the applicant's age, health, good conduct, finances, housing arrangements and participation in a course preparing applicants for adoption, as well as requirements for how long two applicants have lived together. The regulations may stipulate different requirements for different types of adoption.

##### Section 5 *Requirements relating to marriage and cohabitation*

Only spouses and cohabitants may adopt together. Cohabitants here means two persons who live together in a stable, marriage-like relationship.

An applicant who is married or is a cohabitant may only adopt a child together with his/her spouse or cohabitant. A person who is married or a cohabitant may nonetheless adopt alone if his/her spouse or cohabitant is missing, is mentally disabled or has a serious mental illness.

An applicant who is married or a cohabitant may also adopt alone if the child is

- a) the child of the applicant's former or present spouse or cohabitant
- b) the applicant's own child
- c) the applicant's former adoptive child.

##### Section 6 *Conditions for adoption by single persons*

Single persons may adopt if they have what is required to have sole care and control of a child. For an applicant to be deemed to be single pursuant to the Act, the applicant must live alone and be registered in the National Population Register as living alone.

The Ministry may issue regulations stipulating conditions for adoption by single persons.

##### Section 7 *Age limit and applicants who are declared legally incapable of managing his or her own affairs*

Only persons who have reached 25 years of age may adopt or be granted prior consent to adopt. If the applicant and the child already have strong ties to each other, an applicant who has reached 20 years of age may nonetheless adopt or be granted prior consent to adopt.

An applicant who has been declared legally incapable of managing his or her own affairs pursuant to the Guardianship Act may only adopt if the applicant and child already have strong ties to each other and the applicant's guardian consents to the adoption.

##### Section 8 *Participation and consent of the child*

Children who have reached 7 years of age and younger children who are capable of forming their own opinion shall be given information about what an adoption entails and guidance that is adapted to the child's capacity to understand. The child shall be given an opportunity to express his/her opinion before a decision on adoption is made.



Weight shall be given to the child's opinion in accordance with its age and maturity.

A child who has reached 12 years of age may not be adopted if the child objects to the adoption.

A child who has reached 14 years of age may not be adopted without his or her consent.

Exceptions can be made from the second and third paragraphs if the child, due to mental disability or mental or physical illness, is clearly not capable of understanding what refusal or consent entails.

Prior to consent, the child shall have been given information about the effects of being adopted. The consent shall be in writing and be given voluntarily without any reward, and it shall not have been retracted. Only a public servant may receive or confirm consent. The public servant shall make sure that the child has understood the information.

On request from the Children, Youth and Family Affairs Administration, the municipality shall assist with obtaining consent.

### **Section 9** *Parental consent*

A child who is under 18 years of age may not be adopted without the consent of the person or persons with parental responsibility for the child. If one of the persons who has parental responsibility is missing or if one of them, because of mental disability or mental or physical illness, is clearly not capable of understanding what consent entails, the consent of the other person with parental responsibility is sufficient. If they are both in a situation as described in the second sentence, the consent of the child's appointed guardian is required.

Fathers and mothers who do not have parental responsibility shall be given advance notification and be given an opportunity to express their opinion pursuant to the Public Administration Act Section 16 before the application for adoption is decided.

If anyone other than the parents has been appointed as guardian for the child, or if the father or mother themselves have guardians, the guardian shall in both cases be given an opportunity to express his or her opinion.

Prior to consent, parents and any possible guardians shall be informed of the effects of consenting. The consent shall be in writing and be given voluntarily without any reward, and it shall not have been retracted. Only a public servant or a lawyer may receive or confirm consent.

The parents' consent or opinion pursuant to the first and second paragraphs may not be given

until two months after the birth of the child. A person transferring parental responsibility before two months after the child has been born, must nevertheless consent according to first paragraph.

### **Section 10** *Prohibition against improper compensation*

It is not permitted to promise or to pay improper compensation or any other form of reward in order to try to influence a person who is required to consent to an adoption or express an opinion on an application for adoption or prior consent to adoption.

## **Chapter 3. Provisions regarding some forms of domestic adoption**

### **Section 11** *Power to decide applications to adopt*

The Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs decides applications for adoption.

If the Child Welfare Service has taken over care and control of a child pursuant to the Child Welfare Act Section 4-12, Section 4-8 second paragraph or Section 4-3 third paragraph, a case concerning adoption shall be decided by the County Social Welfare Board pursuant to the Child Welfare Act Section 4-20 second and third paragraphs. If consent to adoption has been given according to the Child Welfare Act and the decision is final, the Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs shall grant adoption without examining whether the conditions in the Act are met.

### **Section 12** *Adoption of a spouse's or cohabitant's children (stepchild adoption)*

With the consent of the other spouse, one spouse may adopt the other spouse's children. It is a requirement that the applicant has brought up the child for at least 5 years and wishes to continue to bring up the child. When assessing what is in the child's best interests, particular emphasis shall be placed on

- a) the child's opinion
- b) the parents' opinion
- c) the child's relationship to the applicant
- d) the child's contact with the parent from whom adoption has been applied for
- e) any dispute between the child's original parents
- f) the duration of the relationship between the applicant and the child's parent.

With the consent of his or her former spouse, a divorced spouse may adopt the former spouse's children. A surviving spouse may adopt his or her deceased spouse's children.

The first and second paragraphs apply correspondingly to cohabitants and former cohabitants.

Present or former spouses or cohabitants of the same sex may not adopt a stepchild if the child has been adopted from a country that does not permit persons of the same sex to adopt together.

**Section 13** *Stepchild adoption of children conceived through assisted reproductive treatment abroad*

With the consent of the other spouse, one spouse may adopt the other spouse's child conceived using a method for assisted reproduction abroad that are not permitted in Norway. It is a condition that the method is permitted in the country where the child was conceived. The applicant must document that, prior to conception, the applicant and spouse had a shared wish to bring up the child together. An agreement, judgment from a foreign court or administrative decision documenting such a wish must be submitted.

If the child was born to a surrogate mother, the agreement with the surrogate mother must be entered into by both the applicant and his or her spouse. The applicant must present information enabling the surrogate mother to be identified.

An application for adoption pursuant to this provision shall be submitted within 6 months of the birth of the child.

The provisions in Section 12 second and third paragraphs apply correspondingly.

**Section 14** *Adoption of infants who have been placed for adoption*

The Ministry will appoint one of the Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs to consider cases concerning the adoption of infants placed for domestic adoption. This regional office shall follow up parents who wish to place their child for adoption, administer the register of applicants, choose adoptive parents for a child from the register, and make decisions in such cases. Parents who wish to place their infant for domestic adoption must have abandoned the care of the child at birth.

When assessing the case, the regional office shall obtain a statement from the Advisory Committee for Adoption Cases. When deciding which of the applicants is to be allowed to adopt the child, the regional office shall place strong emphasis on this statement.

The Ministry may issue regulations concerning the regional office's mediation activities and case processing, the regional office's responsibility for the register of applicants and the regional

office's responsibility to children and the children's original parents.

**Section 15** *New adoption of adopted children*

An adopted child may only be adopted again if there are strong reasons for a new adoption. In the assessment of such cases, particular weight shall be given to the family situation the child will experience if another adoption does not take place.

**Section 16** *Adoption of a person who has reached 18 years of age (adult adoption)*

A person who has reached 18 years of age may only be adopted when it is clearly probable that adoption will be in the person's best interests and the applicant has brought up the person for at least 6 years. If the applicant has brought up the person for less than 6 years, other special reasons must exist that favour adoption. In the assessment of such cases, particular weight shall be given to the ties between the applicant and the person for whom adoption has been applied, the family ties that would come to an end as a result of the adoption and any siblings whom the applicant plans to adopt at the same time.

An applicant who has been declared legally incapable of managing his or her own affairs pursuant to the Guardianship Act may only be adopted if the person's guardian consents to the adoption.

**Chapter 4. Intercountry adoption**

**Section 17** *The Hague Convention and Central Authority*

The provisions in Chapter 4 are intended to implement Norway's commitments under the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption. In connection with intercountry adoptions, the Act shall as far as possible be interpreted in accordance with the Hague Convention.

The Directorate for Children, Youth and Family Affairs is the Norwegian Central Authority pursuant to the Hague Convention. The Directorate may delegate its duties as Central Authority to other public agencies and to organisations that hold a permit pursuant to Sections 33 and 34.

**Section 18** *Prior consent to intercountry adoption*

A person who is resident in Norway may not adopt a child from abroad without prior consent.

An applicant can be granted prior consent for the adoption of one child or one pair of siblings between the ages of 0 and 5 years.

**Section 19** *Power of decision in connection with applications for prior consent to intercountry adoption*

The Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs decide applications for prior consent to the adoption of a child from abroad.

The Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs shall assess the applicants before reaching a decision on prior consent. On request from the Regional Office for Children, Youth and Family Affairs, the municipality shall assist with gathering information about the case. If an adoption process is completed after the child has arrived in Norway, the municipality shall also provide assistance after the child has arrived.

**Section 20** *Adoption of children resident abroad*

A child who is resident abroad may only be adopted through an organisation that holds a permit to engage in mediating adoptions pursuant to Section 33 and that holds a permit to mediate the adoption of children from specially designated countries pursuant to Section 34.

The Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs may nonetheless give prior consent for an adoption from abroad that is not mediated by an adoption organisation if

- a) the conditions for prior consent pursuant to this Act and regulations issued under the authority of the Act are met
- b) at least one of the applicants has a special connection to the child's country of origin
- c) no Norwegian adoption organisation has a permit to mediate adoptions in the child's country of origin
- d) the adoption can take place in an acceptable manner.

**Section 21** *Adoption of children with whom the applicant has a connection*

If an application for prior consent concerns a specific child who is resident abroad, the Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs can give prior consent to an adoption if

- a) the conditions for prior consent pursuant to this Act and regulations issued under the authority of the Act are met
- b) at least one of the applicants has a special connection to the child's country of origin
- c) the applicants have a close personal connection to the child or the child's family and

contact has been established without adoption being its intention

- d) the child lacks security and stable care providers abroad
- e) the adoption can take place in an acceptable manner.

**Section 22** *Allocation of children from abroad*

The child's country of origin allocates a child to an applicant who has been given prior consent to adopt. The allocation must be approved by the Directorate for Children, Youth and Family Affairs. In connection with approval, it shall be considered whether the child needs special support and, in such case, the Directorate shall obtain a statement from the Advisory Committee for Adoption Cases. Great weight shall be placed on the statement when making the decision on approval.

**Section 23** *The Advisory Committee for Adoption Cases*

The Ministry appoints the Advisory Committee for Adoption Cases. The Committee is tasked with helping the Children, Youth and Family Affairs Administration to assess applications for the adoption of infants pursuant to Section 14 and allocations of children from abroad pursuant to Section 22.

The Ministry issues regulations concerning the composition of and rules of procedure for the Advisory Committee for Adoption Cases.

**Chapter 5. Effects of adoption**

**Section 24** *Equal legal status of adoptive children and other children*

An adoptive child and his or her lineal heirs shall have the same legal status as if the adoptive child had been born to the adoptive parents, unless otherwise provided for in the Act relating to Allodial Rights Section 12 and 52, the Norwegian Nationality Act Section 5 and the Act relating to Names Section 5.

If a spouse or cohabitant has adopted the other spouse's or cohabitant's child, the child will have the same legal status in relation to the couple as if he or she were their joint child. The same applies if the child is adopted by the parent's former spouse or cohabitant.

At the same time, an adoptive child's legal relationship to his or her original family shall terminate unless otherwise provided for in Section 26, the Marriage Act Section 3 or the General Civil Penal Code Section 312 [the Penal Code of 1902 Section 197].

**Section 25** *New adoption of previously adopted child*

When an adoption concerns a previously adopted child, the effects that follow from Section 24 shall apply, unless this section provide otherwise. When a child is adopted for a second time, the legal effects of the first adoption cease to apply in relation to the former adoptive parents and their relatives.

If a previously adopted child is adopted according to Section 5 third paragraph letter a)–c), the legal effects of the first adoption cease to apply in relation to the adoptive parent from whom the child is being adopted.

**Section 26** *Visiting access between the adoptive child and his or her original parents*

If an adoption has taken place pursuant to the Child Welfare Act Section 4-20, the effects that follow from Section 24 shall apply, subject to such limitations as might follow from a decision by the County Social Welfare Board concerning visiting access between the child and his or her original parents, cf. the Child Welfare Act Section 4-20 a.

**Section 27** *Public registers*

The adoption shall be recorded in the National Population Register under the name of the adoptive child. The Ministry may issue regulations stipulating that adoptions shall be recorded in other public registers and records.

**Section 28** *Extended legal force and special rules concerning judicial review*

A final decision on adoption or a final and enforceable judgment concerning the validity of an adoption decision shall apply in respect of and against everyone and shall apply in all circumstances where the question is of importance.

The question of the validity of an adoption decision may not be subject to pre-judicial review in a case concerning another issue.

In the event of a judicial review of an adoption decision, the party bringing the action shall notify those who were parties to the adoption case.

**Chapter 6. Support after adoption**

**Section 29** *Follow-up for three years after an adoption*

A family that has adopted a child from abroad is for 3 years after the child's arrival entitled to be followed up by counsellors with expertise in adoption and therapeutic experience.

The Ministry issues regulations concerning which requirements shall apply to the counsel-

lors, the content of the counselling, which authorities are to administer the counselling and how many hours each adoptive family is entitled to.

**Section 30** *Follow-up reports at the request of the child's country of origin*

If the authorities in an adoptive child's country of origin request follow-up reports about the child's situation in Norway, the Children, Youth and Family Affairs Administration is responsible for preparing such reports for three years after the child's arrival.

On request from the Children, Youth and Family Affairs Administration, the municipality shall assist by providing information for use in follow-up reports and prepare such reports if the Administration so requests.

**Section 31** *Financial support*

A family that has adopted a child from abroad through an adoption organisation is entitled to adoption support corresponding to the basic amount (G) in the National Insurance scheme.

**Chapter 7. Mediation of the adoption of children from abroad**

**Section 32** *Prohibition against the mediation of adoptions*

It is prohibited for private individuals to engage in mediating adoptions. Organisations may only engage in mediating adoptions with the permission of the Directorate for Children, Youth and Family Affairs.

By 'mediation of adoptions' is meant actions and activities whose objective is to establish contact between children who are adoptable and persons who wish to adopt. Such actions and activities include the registration of children who are adoptable, the registration or assessment of applicants and the selection of parents for individual children.

**Section 33** *Permission to engage in the mediation of adoptions (operating permit)*

The Directorate for Children, Youth and Family Affairs can grant organisations a time-limited permit to engage in mediating adoptions. Permission may only be granted to organisations

- a) whose main purpose is to mediate adoptions
- b) that work to promote the best interests of the child
- c) that are managed and staffed by persons who are qualified to work on intercountry adoptions
- d) whose purpose is not financial gain.

The Ministry may issue regulations concerning which requirements can be made of the organisation, the organisation's activities and the winding-up of the organisation.

**Section 34** *Permission to mediate adoption from individual countries (mediation permit)*

The Directorate for Children, Youth and Family Affairs may only issue a special permit to mediate children from individual countries to organisations that have a permit pursuant to Section 33. A permit is granted on condition that the organisation is also issued a permit by each individual country to mediate adoptions in that country.

**Section 35** *Prohibition against compensation for the mediation of adoptions*

It is not permitted to pay compensation or any other form of reward in order to influence organisations, persons in organisations or other persons who mediate an adoption.

**Section 36** *Supervision of adoption organisations*

The Directorate for Children, Youth and Family Affairs supervises all aspects of the activities of adoption organisations, and particularly the adoption organisations' finances, operations and composition, and the information they provide to applicants.

The Directorate for Children, Youth and Family Affairs may order an adoption organisation to remedy matters that are in contravention of laws, regulations or conditions for permits pursuant to Sections 33 and 34. Permits can be revoked if laws, regulations or conditions for permits are not complied with.

**Chapter 8. Case processing rules**

**Section 37** *Relationship to the Public Administration Act*

The Public Administration Act applies to the consideration of adoption cases unless Sections 38, 39, 41 and 43 second and third paragraphs provide otherwise.

Any person who performs a service or work for the Children, Youth and Family Affairs Administration or an adoption organisation with a permit pursuant to Sections 33 and 34 has a duty of secrecy pursuant to the Public Administration Act Sections 13 to 13 e. The duty of secrecy also applies with respect to place of birth, date of birth, personal identity number, nationality, civil status, occupation, address and place of work.

**Section 38** *Parties to cases concerning domestic adoption of infants who have been placed for adoption*

If several people are registered concurrently as applicants to adopt infants pursuant to Section 14, they are not deemed to be parties to the same case. An applicant who believes that he or she has been passed over cannot appeal against another person being granted adoption.

**Section 39** *Right to reverse adoption decisions in the absence of an appeal*

In the absence of an appeal, the Children, Youth and Family Affairs Administration may only reverse an adoption decision pursuant to the Public Administration Act Section 35 first, second and third paragraphs.

An adoption decision cannot be revoked later than ten years after the decision has been made.

**Section 40** *The authority of the King to approve decisions*

The King may approve with retroactive effect an adoption decision that has been made without the Act's requirements being met.

**Section 41** *Anonymous adoption*

The Public Administration Act Section 18 first paragraph shall not prevent the parties to an adoption case remaining unknown to each other (anonymous adoption).

**Section 42** *The adoptive child's right to information*

As soon as is advisable, the adoptive parents shall tell the child that he or she is adopted, and inform the child about his or her ethnic, religious, cultural and language background.

When the child reaches 18 years of age, the Directorate for Children, Youth and Family Affairs shall inform the child about his or her right to access to information pursuant to this Act and the Public Administration Act Sections 18 and 19.

**Section 43** *Access to information in adoption cases*

Requests for access to information in adoption cases shall be addressed to the Directorate for Children, Youth and Family Affairs.

From the age of 15 years, a child has a right to be informed by the Directorate for Children, Youth and Family Affairs about the identity of his or her original parents. The Directorate shall provide the necessary counselling.

If the adoptive child is no longer alive, his or her direct lineal descendants have a right to be informed about the identity of the adoptive child's original parents.

The Directorate may delegate to another public agency the duty of providing information about who the original parents are and giving necessary counselling.

### **Chapter 9. Issues relating to private international law**

#### **Section 44** *When an application for adoption can be decided in Norway*

An application for adoption and for prior consent to adopt can be decided in Norway if

- a) the applicant is resident in Norway
- b) the child is resident in Norway
- c) the applicant or the child is a Norwegian citizen, and the country of residence does not have jurisdiction to decide the application for adoption, or
- d) there are other particular reasons why the application shall be decided here in Norway.

It is a condition that the case has such a close connection to Norway that the Norwegian authorities can carry out a satisfactory assessment of the case.

#### **Section 45** *Choice of law*

An application for adoption and for prior consent to adopt shall be decided pursuant to Norwegian law.

In the case of an application for the adoption of a child under 18 years of age who has ties to countries other than Norway, the assessment of the child's best interests must take into account whether the adoption will also be recognised in another country to which the applicant or child has such a strong connection through residence, nationality or in some other way, that it will be a significant disadvantage for the child if the adoption is not recognised there.

In the case of an application for the adoption of a child under 18 years of age who is resident in another country, the question of the consent of the parents or their guardians shall be assessed pursuant to the law in the country in question.

#### **Section 46** *Recognition of foreign adoption decisions*

A final adoption decision made by a court or other public authority in another country is recognised in Norway if

- a) the Norwegian authorities have given prior consent to the adoption pursuant to Sections 18, 20 or 21, or
- b) the adoption was granted or recognised in the state where the applicant was resident when the decision was made.

The first paragraph does not apply to the adoption of a child who was under 18 years of age and resident in Norway or who was a Norwegian citizen at the time of the adoption.

The Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs may decide according to the conditions set out in first paragraph whether a foreign adoption shall be recognised in Norway pursuant to the provisions of the first paragraph.

In special cases, the Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs may decide that a foreign adoption that does not meet the conditions in the first and second paragraphs shall be recognised in Norway.

#### **Section 47** *Legal effects of a foreign decision*

A foreign adoption that is recognised pursuant to Section 46 has the same legal effect as a Norwegian adoption. Only a foreign adoption being recognised pursuant to Section 46 third and fourth paragraph shall as such be recognised by Norwegian authorities.

The first paragraph does not apply to adoptions covered by the Hague Convention Article 27 unless the conditions concerning consent set out in the Convention Article 4 c) and d) are met.

#### **Section 48** *Recognition of a foreign decision to annul or overturn an adoption*

A foreign decision to annul or overturn an adoption is recognised in Norway when one of the parents or the adopted child is resident in Norway if the Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs consent to this.

#### **Section 49** *Ordre public*

If it is manifest that this would be contrary to Norwegian public policy, foreign law shall not be applied and a foreign adoption shall not be valid in Norway.

### **Chapter 10. Penal sanctions**

#### **Section 50.** *Penal sanctions*

Any person who violates the prohibition in Section 10, Section 32 or Section 35 shall be liable to punishment by fines or imprisonment for up to 3 months.

Any person who violates the prohibition in Section 37 second paragraph shall be liable to

punishment pursuant to the General Civil Penal Code Section 209 [the Penal Code of 1902 Section 121].

## **Chapter 11. Concluding provisions**

### **Section 51. *Entry into force***

This Act shall enter into force from such date as the King may decide.

When the Act enters into force, the Act of 28 February 1986 No 8 relating to Adoption shall be repealed.

### **Section 52. *Transitional rules***

The provisions of the Act also apply to adoptions granted pursuant to former legislation. Adoptions granted before 1 July 1957 shall also have the same legal effect if greater inheritance rights have been established pursuant to Section 15 b of the Act of 2 April 1917 No 1 relating to Adoption, as it was worded after the amendment effected by the Act of 24 May 1935 No 2.

The provision in Section 42 second paragraph only applies to adoptions granted pursuant to the present Act.

### **Section 53. *Amendments to other acts of law***

From the date of entry into force of this Act, the following amendments shall be made to other acts of law:

The Act of 4 July 1991 No 47 relating to Marriage Section 95 second paragraph shall read as follows:

Provisions in Norwegian law that concern marriages and spouses apply correspondingly to registered partnerships and registered partners.

The Act of 17 July 1992 No 100 relating to Child Welfare Services Section 4-20 fourth paragraph shall read as follows:

When the county social welfare board consents to adoption, *the Regional Offices for Children, Youth and Family Affairs shall grant the adoption.*

The Act of 7 June 2002 No 19 concerning Personal Names Section 5 shall read as follows:

If any person under 18 years of age is adopted, the person in question will be given the adopter's surname unless otherwise decided in connection with the adoption. This does not apply if one of the spouses *or cohabitants* adopts the other's child.

When spouses *or cohabitants* together adopt a person who is under 18 years of age, the adoptive child will be given the adoptive mother's surname unless otherwise decided in connection with the adoption. Section 2 second paragraph second sentence shall apply correspondingly.

---

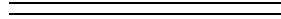
## Litteratur

- Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10 utg. 2006
- Inge Lorange Backer, *Barneloven – kommentarutgave*, 2. utg. 2008
- Inge Lorange Backer, «Hvem skal saksøkes i offentligrettslige trepartsforhold?», *Lov og Rett*, 2008 s. 67–80
- Inge Lorange Backer, «Søksmål i offentligrettslige trepartsforhold – replikk til dommer Skoghøy», *Lov og Rett*, 2008 s. 436–438
- Lena R.L. Bendiksen, *Barn i langvarige fosterhjemsplasseringer – foreldreansvar og adopsjon*, 2008
- Gerd Benneche, «Rettslig overprøving av barnevernstiltak», *Lov og Rett*, 1975 s. 339–362
- Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, 2. utg. 2010
- Monica Dalen, «Vi hentet våre barn i Kina. Foreldres fortellinger om adopsjoner fra Kina», *Forskningsrapport*, Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo, 2005
- Monica Dalen, «Utenlandsadopterte barns tidlige utvikling i sine nye familier. Rapport fra et longitudinelt forskningsprosjekt», Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo, 2013
- Mari Dalen Herland, «Statsautoriserte foreldre. En analyse av adoptivforeldrenes fortellinger om godkjenningssprosessen mot foreldreskap», *Masteroppgave i sosialt arbeid*, Høgskolen i Oslo, 2009
- Sharon Detrick, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, 1999
- Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utg. 2014
- Marit Egge, «Når en solskinnshistorie blekner. Enkelte adoptivfamiliers hjelpebehov og deres møte med ulike hjelpeinstanser», *Barn nr. 3*, 2005 s. 67–87
- Therese Gunset og Sylvia Krogstad, «En hjelpende hånd for adoptivforeldre. Foreldrenes vurdering av adopsjonsforberedende kurs», *Masteroppgave*, Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo, 2009
- Kristin Grätner og Jon Erling Heggland, «Adopterte barn, ungdom og voksne: En kunnskapsoppsummering om kognitiv kompetanse, psykisk helse og bruk av hjelpetjenester», *Rapport 2013: 8*, Folkehelseinstituttet, 2013
- Hans Petter Graver, «Bevisbyrde og beviskrav i forvaltningsretten», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2004 s. 466–498
- Rachel Hodgkin og Peter Newell, *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*, prepared for UNICEF, 2007
- Marianne Hognestad og Knut R. Steenberg, *Adopsjonsloven: med kommentarer*, 2000
- Vera Holmøy, «Foreldremyndighet og barnerett», *Lov og Rett*, 1981 s. 496–501
- Jo Hov, *Rettergang*, 2. utg. 2010
- Henning Jakhelln, «En oversikt over rettsreglene om adopsjon etter adopsjonsloven av 1986 og tilgrensende rettsregler», *Jussens Venner*, 1987 s. 1–19
- Torunn Elise Kvisberg, *Internasjonale barnefordelingsaker. Internasjonal barne bortføring*, 2009
- J.H.A. van Loon, «Report on intercountry adoption», Prel. Doc. No 1 of April 1990, in Hague Conference on Private International Law, *Proceedings of the Seventeenth Session (1993)*, Tome II, *Adoption – co-operation*, s. 11–119
- Rambøll «Evaluering af forsøgsprosjekt med tidlig rådgivning efter adoptionen (post adoption service)», Familienstyrelsen 2010
- Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt og Kirsten Sandberg (red.), *Barnekonvensjonen: barns rettigheter i Norge*, 2. utg. 2012
- Tore Schei, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian Reusch, Toril M. Øie, *Twisteloven – kommentarutgave*, 2. utg. 2013
- Jens Edvin A. Skoghøy, *Twisteløsning*, 2. utg. 2014
- Jens Edvin A. Skoghøy, «Tvungent prosessfellesskap i offentligrettslige trepartsforhold», *Lov og Rett*, 2008 s. 220–225
- Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati: statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 2. utg. 2012
- Lucy Smith, *Foreldremyndighet og barnerett*, 1980



Jane Stoll, *Surrogacy Arrangements and Legal Parenthood – Swedish Law in a Comparative Context*, 2013  
Magne Strandberg, *Beviskrav i sivile saker*, 2012

Andreas Støylen, «To familierettsdommer», *Tidskrift for Rettsvitenskap*, 1939 s. 250–266  
Helge Johan Thue, *Internasjonal privatrett: Personrett, familierett og arverett: Alminnelige prinsipper og de enkelte reguleringer*, 2002



# Norges offentlige utredninger

## 2013 og 2014

### **Statsministeren:**

#### **Arbeidsdepartementet:**

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013. NOU 2013: 7.

#### **Arbeids- og sosialdepartementet:**

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014. NOU 2014: 3.

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

Tolking i offentlig sektor. NOU 2014: 8.

Ny adopsjonslov. NOU 2014: 9.

#### **Finansdepartementet:**

Pensjonslovene og folketrygdreformen III.

NOU 2013: 3.

Uførepensjon i private tjenestepensjonsordninger.

NOU 2013: 12.

Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

NOU 2013: 13.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

Med los på sjøsikkerhet. NOU 2013: 8.

#### **Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:**

Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

#### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

#### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

Når det virkelig gjelder... NOU 2013: 5.

Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

NOU 2013: 9.

Festekontrakter og folkerett. NOU 2013: 11.

Ny arvelov. NOU 2014: 1.

#### **Klima- og miljødepartementet:**

#### **Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

Revisjon av eierseksjonsloven. NOU 2014: 6.

#### **Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

Lik og likskap. NOU 2014: 2.

#### **Kunnskapsdepartementet:**

MOOC til Norge. NOU 2014: 5.

Elevenes læring i fremtidens skole. NOU 2014: 7.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6.

#### **Miljøverndepartementet:**

Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.

NOU 2013: 10.

#### **Nærings- og fiskeridepartementet:**

Enklere regler – bedre anskaffelser. NOU 2014: 4.

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog AS – 10/2014