

Adoption uden samtykke

af ANNE KIRSTINE SØNDERGAARD THYRRESTRUP

Specialet omhandler de juridiske problemstillinger, som er forbundet med adoption uden samtykke.

Den 22. april 2015 blev lovforslag L 121/2015 vedtaget. Loven skal gøre det lettere at foretage tvangsadoption i Danmark. Specialet består således dels af en sammenligning af de gældende regler, som fremgår af LBK nr 1084 af 07/10/2014 og de nye regler, som gennemføres med L 121/2015 og som træder i kraft 1. oktober 2015.

Ankestyrelsen udgav i 2011 en rapport om adoption uden samtykke, som skulle klarlægge hvorfor de gældende regler om tvangsadoption, kun sjældent blev anvendt. Rapporten byggede på en række adspurgte kommuners besvarelser. Disse svar er lagt til grund for specialets analyse og vurdering af, hvorvidt de nye regler løser de problemer, som kommunerne påpeger ved de gældende regler, således at reglerne efter lovændringen vil blive anvendt i højere grad. Jeg har inddraget et par sager, hvor adoption uden samtykke ikke blev gennemført efter de gældende regler og en sag, hvor der var tale om en længerevarende anbringelse udenfor hjemmet samt den medieomtalte Tønder-sag, for at vurdere hvorvidt adoption uden samtykke ville kunne have været gennemført, såfremt sagerne havde været behandlet efter de nye regler om tvangsadoption.

Endelig indeholder specialet en perspektivering til de norske regler om adoption uden samtykke, og en vurdering af hvorvidt vi i Danmark kan drage nytte af nogle af de erfaringer, som nordmændene har gjort sig med problemstillingen, idet der i Norge gennemføres et betydeligt større antal tvangsadoption end tilfældet er det i Danmark.

Indholdsfortegnelse

1.0 Indledning	s. 3
2.0 Problemformulering	s. 3
3.0 Disposition og metode	s. 3
4.0 Gældende ret	s. 4
<u>4.1 Hovedreglen om adoption</u>	
<u>4.2 Betingelser for adoption uden samtykke</u>	
4.2.1 Adoptionsloven § 9, stk. 3	
4.2.2 Adoptionslovens § 9, stk. 4	
4.2.3 Adoptionsloven § 9, stk. 2	
<u>4.3 Vurdering af forældreevnen og prognosevurdering</u>	
<u>4.4 Vurdering af barnets forhold</u>	
<u>4.5 Adoptantens forhold</u>	
<u>4.6 Sagsforløbet - de enkelte aktører</u>	
4.6.1 Kommunen	
4.6.2 Børn- og ungevalget	
4.6.3 Ankestyrelsen	

4.6.4 Statsforvaltningen

4.6.5 Ankestyrelsen Familieafdelingen

5.0 Problemer ved anvendelse af reglerne s. 11

5.1 Indledning

5.2 Fortolkning af reglerne og anvendelse i praksis

5.2.1 Anvendelse af adoptionsloven § 9, stk. 3

5.2.1.1 Godtgørelse af manglende forældreevne

5.2.1.2 Kravet om, at forældrene ikke må kunne spille en positiv rolle under samværet

5.2.2 Anvendelse af adoptionsloven § 9, stk. 4

5.2.3 Anvendelse af adoptionsloven § 9, stk. 2

5.3 Forholdet til andre søskende

5.4 Manglende praksis

5.5 Manglende retningslinjer

5.6 Nødvendigheden af en holdningsændring

6.0 L 121/2015..... s. 17

6.1 Baggrunden for ændringsforslaget

6.2 Ændringsforslagets indhold

6.3 Ændringsforslagets betydning

6.3.1 Lempelse af betingelserne for adoption uden samtykke - den nye adoptionslov § 9, stk. 2-4

6.3.2 Den nye adoptionslov § 9, stk. 3

6.3.2.1 Betingelserne for tvangsmæssig anbringelse skal være til stede

6.3.2.2 Ændringen fra "godtgøre" til "sandsynliggøre"

6.3.3 Den nye adoptionslov § 9, stk. 4

6.3.4 Ændringen i forhold til samværsreglerne

6.3.5 Ændring af processen for sagsbehandlingen

6.3.5.1 Kommunerne, Børn- og Ungeudvalget og Ankestyrelsen

6.3.5.2 Statsforvaltningen, ministeren (Ankestyrelsen, Familieafdelingen) og domstolene

6.3.6 Kommunernes adgang til at søge rådgivning fra VISO

6.4 Praksis

6.4.1 U.2013.2484 Ø

6.4.2 Ankestyrelsens principafgørelse 142-12

6.4.4 Ankestyrelsens principafgørelse 236-10

6.4.5 Tøndersagen

7.0 Norsk ret s. 34

8.0 Konklusion s. 37

9.0 Litteraturliste s. 39

Bilag

I - Læsevejledning

1.0 Indledning

Det har været muligt at foretage tvangsadoptioner i Danmark siden 1972, og de gældende regler er revideret ved lov nr. 494 af 12. juni 2009. Der har dog udviklet sig en særdeles restriktiv praksis på området, hvorfor reglerne om adoption uden samtykke på landsplan kun anvendes et par gange om året.¹

Den 22. april 2015 vedtog Folketinget lovforslaget L 121/2015 om ændring af adoptionsloven, som træder i kraft 1. oktober 2015.

Når der i afhandlingen henvises til gældende ret, vil der derfor være tale om reglerne, som er ændret ved L 494/2009, og som fortsat vil være gældende frem til 1. oktober 2015. Henvises der til de nye regler, vil der være tale om reglerne, som er fremsat i L 121/2015.

Da nærværende fremstilling indeholder en analyse af, hvorfor de gældende regler om adoption uden samtykke kun har været anvendt i et så beskedent omfang, vil specialet til dels have en retshistorisk karakter.

Reglerne har i den seneste tid været genstand for en del medieomtale, dels grundet en netop afsagt landsretsdom, hvor en handicappet mor fik tvangsadopteret sin otteårige datter og dels på grund af lovforslag L 121/2015, som skal gøre det lettere at foretage adoption uden samtykke fra de biologiske forældre. Det til trods er området fortsat ubeskrevet i teorien, og der findes således ingen regulær litteratur om de problemstillinger, som spørgsmålet om tvangsadoption efter gældende ret rejser. Tilsvarende gør sig gældende for de nye regler, hvorfor emnet synes såvel relevant som aktuelt.

Referencerne er gengivet kort i fremstillingens fodnoter. En mere detaljeret gengivelse af specialets kilder vil fremgå af litteraturlisten i afsnit 9.0.

Jeg har endvidere foretaget en række forkortelser, som vil fremgå af Bilag I.

2.0 Problemformulering

Jeg ønsker at undersøge, hvorpå den manglende anvendelse af reglerne om adoption uden samtykke kan bero, ligesom jeg ønsker at foretage en vurdering af hvorvidt lovforslag L 121/2015 vil kunne ændre på denne praksis. I processen vil jeg inddrage praksis fra området, og herved forsøge at vurdere hvorvidt sagerne ville have fået et andet udfald, dersom de havde været behandlet efter de nye regler.

I Norge gør man i langt højere grad brug af tvangsadoption, og jeg ønsker derfor at vurdere, om vi i Danmark kan drage nytte af nogle af de erfaringer, som nordmændene har gjort sig på området, og stiller således følgende spørgsmål som problemformulering:

Hvorfor anvendes reglerne om tvangsadoption kun sjældent i Danmark? Vil lovforslag L 121/2015 få nogen betydning for denne praksis? Og kan vi lære noget af den fremgangsmåde, som nordmændene benytter, når de foretager tvangsmæssige adoptioner?

3.0 Disposition og metode

For at besvare problemformuleringen forudsættes en redegørelse for gældende ret efter retsdogmatisk metode, hvilket vil blive gennemgået i afsnit 4.0. Da loven som nævnt ændres 1. oktober 2015, vil specialet dog delvist have en retshistorisk karakter.

For at besvare problemformuleringens første led vil jeg i afsnit 5.0 redegøre for de resultater, som fremkom ved Ankestyrelsens rapport. I afsnittet vil jeg ligeledes vurdere hvad baggrunden for de opståede barrierer kan skyldes.

For at besvare problemformuleringens 2. led følger af afsnit 6.0 en redegørelse for de nye regler efter den retsdogmatiske metode. Jeg har ligeledes foretaget en komparativ analyse i forhold til gældende ret, hvor en sådan har været relevant. Afsnittet indeholder ligeledes mine vurderinger af hvorvidt disse ændringer vil få betydning for reglernes anvendelighed. For at vurdere om disse æn-

¹ L 121/2015, afsnit 3.1.2

dringer vil få betydning for den restriktive praksis på området, har jeg i lyset af den nye lov set på nogle gamle sager, som er behandlet efter de gældende regler for såvel tvangsadoption og tvangsanbringelse. Jeg har desuden rettet henvendelse til Ankestyrelsen med henblik på at få lov til at se nogle afviste sager samt nogle interne retningslinjer for behandling af sager om tvangsadoption. Min forespørgsel er blevet videresendt til Børn og Familie 2, som behandler adoptionssager, men afdelingen har ikke besvaret min henvendelse.

Til besvarelse af problemformuleringens sidste led har jeg i afsnit 7.0 foretaget en komparativ analyse af de danske og norske regler om tvangsadoption. Afslutningsvis har jeg vurderet hvorvidt lovgiver kan drage fremgangsmåde i den norske model i forhold til løsning af udfordringerne i den danske model.

Da der ingen litteratur findes på området, er min fremstilling primært af retsdogmatisk karakter og baseret på lovforarbejder, administrative forskrifter og praksis, men med en komparativ perspektivering til norsk ret, som giver specialet en større dybde.

4.0 Gældende ret

For at besvare problemformuleringen forudsættes en redegørelse for gældende ret.

De gældende regler for adoptioner uden samtykke blev revideret ved L 2009 494 § 1, stk 1, nr. 4. Lovændringen byggede på betænkning 1463/2005, også kaldet retssikkerhedsbetænkningen, som er udarbejdet af Socialministeriet om retssikkerhed i anbringelsessager.

I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at hovedformålet med lovændringen er at sikre børn, som er anbragt udenfor hjemmet, kontinuitet og stabilitet under opvæksten, når det vurderes, at forældrene ikke er eller vil blive i stand til at varetage denne opgave. Lovændringen skulle således sikre barnet en mulighed for bedre opvækstvilkår ved at lempe adgangen til at gennemføre tvangsmæssige adoptioner i de tilfælde, hvor alternativet ville være en tvangsmæssig anbringelse udenfor hjemmet under hele barnets opvækst.²

Socialministeriets udvalg om anbragte børns og forældres retssikkerhed fremhævede i retssikkerhedsbetænkningen behovet for at lempe adgangen til at foretage adoption, når barnet var under et år gammelt, og når barnet havde været anbragt uden for hjemmet i minimum tre år, hvilket er afspejlet i ADL § 9, stk. 3 og 4.³

4.1 Hovedreglen om adoption

Det klare udgangspunkt i dansk ret er, at en adoption skal forsøges gennemført frivilligt, hvilket vil sige, at forældremyndighedsindehaverne skal give samtykke hertil, jf. ADL § 7, stk. 1. Forældremyndigheden tilkommer som udgangspunkt begge barnets forældre, men såfremt den ene forælder er uden del i forældremyndigheden, fx på grund af psykisk sygdom, kræves kun samtykke fra den anden, jf. ADL § 7, stk. 2. Har ingen af barnets forældre forældremyndighed over barnet, tilkommer det barnets værge at give samtykke.

Som forudsætning for at en adoption kan bevilges, er det en betingelse, at adoptionen vil være til gavn for den, som ønskes adopteret, jf. ADL § 2, 1. led. Det fremgår videre af bestemmelsens 2. led, at der således enten skal bestå eller etableres en forælder/barn-relation eller, at andre særlige grunde taler herfor, før en sådan adoption kan bevilges. Det er således ikke tilstrækkeligt, at der foreligger samtykke fra forældremyndighedsindehaver, men derimod påkrævet, at det kan vurderes at være til gavn for den, der ønskes adopteret.

Såfremt forældremyndighedsindehaver ikke ønsker at give samtykke til adoption, vil en adoption dog kunne gennemføres som en adoption uden samtykke efter reglerne i ADL § 9, stk. 2-4.

² L 105/2009, afsnit 1.1.1

³ Betænkning 1463/2005, afsnit 2.9.3

4.2 Betingelser for adoption uden samtykke

I ADL § 9, stk. 2-4, fastsættes en række betingelser, som skal være opfyldt før en tvangsmæssig adoption kan gennemføres.

For at kunne foretage en tvangsadoption efter ADL § 9, stk. 3 eller 4, er det en forudsætning, at tvangsanbringelse efter servicelovens regler vil kunne finde sted. Dette fortolkes således, at betingelserne i servicelovens § 58, stk. 1, nr. 1 eller 2, om tvangsmæssig anbringelse udenfor hjemmet skal være opfyldt.⁴ Nr. 1 omhandler de tilfælde, hvor der er en åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg for - eller behandling af barnet eller den unge. Nr. 2 omhandler det tilfælde, hvor barnet eller den unge tilsvarende risikerer at lide skade, men som følge af overgreb, som det har været udsat for. Barnet skal altså kunne anbringes udenfor hjemmet på baggrund af forhold, som skal kunne tilskrives forældrene og ikke forhold, som omhandler barnet selv (fx misbrugsproblemer eller kriminel adfærd, jf. SEL § 58, stk. 1, nr. 3).

Begge forældres forhold skal undersøges, da en adoption uden samtykke kun kan komme på tale, hvis ingen af de biologiske forældre evner at varetage omsorgen for barnet. Som en del af lovændringen i 2009 blev forældrenes retssikkerhed styrket, idet begge forældre, uanset om de har del i forældremyndigheden eller ej, anses som parter i en sag om tvangsmæssig adoption.⁵ Situationen er således anderledes end ved en frivillig adoption, hvor kun forældremyndighedsindehaveren er part. Uanset om der er fælles forældremyndigheden eller ej, skal myndighederne desuden forsøge at indhente samtykke fra begge forældre, jf. TFA 2013.505 Ø, hvor den biologiske far gav samtykke til adoption, men hvor moderen modsatte sig. Begge forældre ansås som parter i sagen, selvom de ikke var forældremyndighedsindehavere. Hvis en værge eller en forældremyndighedsindehaver, som ikke er en forælder, samtykker til adoption, bevirker det ikke, at adoptionen bliver frivillig.⁶ Samtykker den ene forælder dog til adoptionen, er det ikke nødvendigt at dokumentere den manglende forældreevne for denne forælder, jf. Ankestyrelsens udtalelse af 5. april 2013, j.nr. 2013-627-00081, som er gengivet i TFA 2013.805FS, hvor den biologiske far havde givet samtykke til adoption, men hvor moderen modsatte sig. Her skulle der udarbejdes en prognosevurdering for moderen, mens denne kunne udelades for faderen.

4.2.1 Adoptionsloven § 9, stk. 3

Efter ADL § 9, stk. 3, kan der meddeles adoption af et barn under et år i det tilfælde, hvor det er godtgjort, at forældrene varigt er ude af stand til at varetage omsorgspligten for barnet, og heller ikke kan vurderes at ville spille en positiv rolle i forhold til barnet ved et samvær. Der må altså ikke være mulighed for, at nogen af forældrene med tiden vil kunne udvikle forældreevne, som vil kunne resultere i, at barnet og forældrene med tiden vil kunne skabe en egentlig familierelation. Det er fremhævet i bemærkningerne til loven, at retssikkerhedsudvalget er af den opfattelse, at bestemmelsens betingelser er tilstrækkeligt strenge til at sikre at tvangsadoption af børn under et år kun vil kunne forekomme i helt ekstraordinære tilfælde. Anvendelsesområdet er således snævert, men hensigten med bestemmelsen er at sikre, mulighed for en bedre opvækst ved, gennem adoption, at give barnet mulighed for at etablere følelsesmæssige bånd til den adopterende.⁷

ADL § 9, stk. 3, nævner specifikt spørgsmålet om samvær. Da et krav for anvendelse af bestemmelsen er, at forældrene er så dårligt fungerende, at de ikke bør være alene med barnet, betyder det således også, at en bortadoption foretaget efter bestemmelsen ikke giver mulighed for fastsættelse af samvær efter forældreansvarslovens § 20 a.⁸

⁴ L 121/2015, afsnit 3.1.1.1

⁵ L 105/2009, afsnit 1.1.1

⁶ L 105/2009, Til nr. 6

⁷ L 105/2009, afsnit 2.4.1

⁸ L 105/2009, Til § 3

Når barnet er fyldt et år, er det som udgangspunkt ikke længere muligt at foretage en tvangsadoption alene på baggrund af forældrenes manglende forældreevne. Herefter skal barnet som udgangspunkt have været anbragt udenfor hjemmet i tre år, før der efter ADL § 9, stk. 4, kan ske adoption uden samtykke. Det betyder således, at det ikke efter ADL § 9, stk. 3, er muligt at foretage en tvangsmæssig adoption af barnet, når det er fyldt et år. Antages det imidlertid, at en tvangsmæssig adoption er det bedste for barnet, skal myndighederne sørge for, at adoptionen fremmes således, at den kan gennemføres før barnet fylder et år. Er dette ikke muligt, vil man ikke kunne gennemføre adoptionen efter § 9, stk. 3. Dog vil der efter omstændighederne være mulighed for at få adoptionen gennemført efter ADL § 9, stk. 2.⁹

Det er muligt at påbegynde en sag om tvangsmæssig adoption allerede før barnet er født, men statsforvaltningen kan tidligst træffe afgørelse om adoption uden samtykke tre måneder efter barnets fødsel. Dette skyldes, at forældre, som ønsker at samtykke til adoption, som udgangspunkt først kan gøre dette tre måneder efter barnets fødsel, jf. ADL § 8, og denne periode bør forældre som står overfor en tvangsmæssig adoption også have til at vurdere, hvorvidt de ønsker at give samtykke til en frivillig adoption.¹⁰

4.2.2 Adoptionslovens § 9, stk. 4

ADL § 9, stk. 4 giver mulighed for tvangsadoption i det tilfælde, hvor barnet har været anbragt udenfor hjemmet i minimum tre år, såfremt det kan godtgøres, at forældrene varigt er ude af stand til at drage omsorg for barnet. I Ankestyrelsens udtalelse af 28. november 2012, som er gengivet i TFA 2013.803FS, var det efter Ankestyrelsens Familieafdelings opfattelse ikke tilstrækkeligt dokumenteret, at de biologiske forældre var varigt ude af stand til at varetage omsorgen for deres 9-årige pige, som havde været anbragt hos den plejefamilie, der ønskede at adoptere hende siden hun var elleve måneder gammel. Forældrene havde ikke ønsket at medvirke under sagens behandling, hvilket begrundede den manglende oplysning. Den manglende dokumentation betød, at adoption ikke kunne gennemføres efter ADL § 9, stk. 4. I forhold til godtgørelse af denne varige mangel på forældreevne henvises til ovenstående afsnit 4.2.1.

ADL § 9, stk. 4 stiller således ikke, som i § 9, stk. 3, noget krav om, at forældrene ikke vil kunne spille en positiv rolle under et samvær. Det betyder derfor også, at børn, som har været anbragt uden for hjemmet i mindst tre år, under særlige omstændigheder, vil kunne få fastsat samvær efter FAL § 20 a. Ved en adoption sker der dog, jf. ADL § 16, et fuldt familieskifte, som indebærer et ophør af retsforholdet mellem den oprindelige slægt og barnet, hvorfor der ingen lovbestemt ret er til kontakt. Grundlaget for en tvangsadoption vil da som hovedregel også betyde, at hensynet til barnet taler imod at fastsætte samvær, men der kan altså forekomme særlige situationer, hvor der forud for adoptionen har været kontakt mellem barn og forælder, og hvor en fortsat kontakt kan være til gavn for barnet.¹¹ Det er således en betingelse for fastsættelse af samvær efter FAL § 20 a, at der har været kontakt mellem barnet og den oprindelige slægt forud for adoptionen, og at kontakten er til barnets bedste, jf. FAL § 4.

En tvangsadoption vil således også kunne forekomme, selvom der har været kontakt mellem barnet og de biologiske forældre under anbringelsen, men hvor det kan godtgøres, at forældrene ikke vil kunne komme til at varetage omsorgen for barnet. Af forarbejderne til loven fremgår dog, at det er vigtigt, at muligheden for fastsættelse af samvær efter FAL § 20 a ikke må få den virkning, at adoption uden samtykke anses som mindre indgribende.¹²

Er en adoption uden samtykke ikke gennemført indenfor barnets første leveår, vil barnet som udgangspunkt skulle anbringes uden for hjemmet, og forældrene skal herefter observeres gennem en

⁹ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 10.4, jf. 10.2

¹⁰ L 105/2009, Til nr. 6

¹¹ L 105/2009, afsnit 1.1.1

¹² L105/2009, afsnit 3.3

periode på minimum tre år, hvor relationen mellem barnet og forældrene vurderes. Se dog nedenfor under 4.2.3 Adoptionsloven § 9, stk. 2.

Er betingelserne for at gennemføre en adoption uden samtykke til stede, vil denne kunne gennemføres både som en familie- og som en fremmedadoption, og det er således ikke nogen betingelse, at adoptionen sker til plejefamilien, jf. 4.5 Adoptantens forhold.

4.2.3 Adoptionsloven § 9, stk. 2

Det følger af ADL § 9, stk. 2, at når samtykke til adoption ikke kan opnås, kan en tvangsmæssig adoption alligevel gennemføres, såfremt væsentlige hensyn til, hvad der er bedst for barnet, taler herfor. Er barnet anbragt udenfor hjemmet, kræver meddelelse af bevillingen samtykke fra Ankestyrelsen.

Til trods for at bestemmelsen er placeret før de to opregnede tilfælde i § 9, stk. 3 og 4, hvor tvangsadoption kan gennemføres, fungerer bestemmelsen som en opsamlingsbestemmelse, og kan således anvendes på børn, som ikke opfylder betingelserne i stk. 3 og 4.

Det er ikke muligt at lave en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor bestemmelsen kan finde anvendelse. Som nævnt vil bestemmelsen kunne komme i spil i det tilfælde, hvor en adoption ikke er gennemført indenfor barnets første leveår, men hvor sagen er rejst, inden barnet fylder et år. Tilsvarende vil bestemmelsen kunne finde anvendelse, hvis det konstateres, efter barnet er fyldt et år, at forældrene ikke er, og ikke vil blive i stand til at varetage omsorgen for barnet, eller spille en positiv rolle for det under samværet. Ligeledes vil bestemmelsen kunne anvendes, hvis barnet har været anbragt udenfor hjemmet i en kortere periode end tre år, men det er godtgjort, at forældrene varigt er uden forældreevne.¹³ § 9, stk. 2 lukker så at sige således det "hul", der er mellem § 9, stk. 3 og 4, og vil altså kunne fungere som opsamlingsbestemmelse i disse tilfælde.

ADL § 9, stk. 2 skal tillige kunne finde anvendelse på de situationer, som den tidligere ADL § 10 tog sigte på, nemlig tilfælde med de såkaldte "glemte børn". Hermed forstås de tilfælde, hvor barnet har været anbragt udenfor hjemmet i en årrække, og hvor forældrene ikke er uden forældreevne, men hvor de blot ikke ønsker at have kontakt med barnet. Adoption i disse situationer vil i praksis være betinget af, at kontakten mellem barnet og forældrene har været afbrudt i en periode på 5-6 år, og at den manglende kontakt kan tilskrives forældrenes manglende forsøg på at have kontakt.¹⁴ I Ankestyrelsens udtalelse af 28. november 2012, som er gengivet i TFA 2013.803FS, vurderer Ankestyrelsen, at adoption uden samtykke vil være til gavn for en 9-årig pige, selvom det ikke fandtes dokumenteret, at forældrene var varigt uden forældreevne. Forældrene havde ikke udvist interesse for pigen, siden hun, som elleve måneder gammel, blev anbragt i plejefamilie, og de var heller ikke mødt i Statsforvaltningen til drøftelse af spørgsmålet om adoption trods indkaldelse.

Desuden kan bestemmelsen anvendes i de situationer, hvor barnet er mere end et år gammelt, og mister den forælder det bor hos, og den anden forælder har krænket barnet, eller på anden vis har handlet på en måde, der gør, at barnet ikke kan bo hos denne forælder, men hvor barnet altså ikke har været anbragt udenfor hjemmet. I denne situation forudsættes det i øvrigt også, at der ikke er andre nærtstående familiemedlemmer, som kan have barnet boende.¹⁵

Bestemmelsen har således til formål at sikre, at afgrænsningen af de to kategorier af børn, som kan adopteres efter § 9, stk. 3 og 4 ikke udelukker andre børn, som vil kunne have gavn af adoption, selvom de ikke falder indenfor en af de ovennævnte kategorier.¹⁶

¹³ L 105/2009, Til nr. 6

¹⁴ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 10.4

¹⁵ L 105/2009, Til nr. 6

¹⁶ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 10.4

4.3. Vurdering af forældreevnen og prognosevurdering

Vurderingen af forældreevnen sker som en del af § 50-undersøgelsen. Denne skal naturligvis være individuel og konkret, hvorfor det ikke er muligt at foretage en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor forældreevnen er så svag, at adoption kan komme på tale. I betænkning 1463/2005 er der, som eksempel på tilfælde hvor tvangsadoption kan komme på tale, efter ADL § 9, stk. 3 nævnt de tilfælde, hvor forældrene er meget dårligt begavet, og den manglende forældreevne er dokumenteret i forbindelse med, at andre af forældrenes børn er blevet anbragt udenfor hjemmet, eller hvor forældrene har et misbrug, som evt. er kombineret med en psykisk sygdom.¹⁷ I TFA 2014.157 V lagde landsretten vægt på de grunde, som var anført af Statsforvaltningen, da den meddelte tilladelse til adoption uden samtykke. Statsforvaltningen havde ved sin afgørelse bl.a. tillagt det forhold, at en § 38-undersøgelse (forældreevneundersøgelse efter den dagældende servicelov), som var udført på forældrene, viste, at den manglende forældreevne var stationær. For moderens vedkommende skyldtes dette intellektuelle vanskeligheder og personlige og følelsesmæssige problemer, mens det for faderens vedkommende skyldtes følelsesmæssige vanskeligheder i den tidlige barndom.

Som en del af undersøgelsen vurderes det også, om den manglende forældreevne er permanent, eller om den kan genvindes. Det vil sige, at der skal udarbejdes en såkaldt prognosevurdering. Forældrenes intellektuelle funktionsniveau, omfang og varighed af eventuelle misbrug og fysisk sygdom indgår i prognosevurderingen.¹⁸ Prognosevurderingen indeholder desuden oplysninger om den aktuelle psykiske tilstand hos forældrene, men også oplysninger om forældrenes sygdomshistorie inddrages for at klarlægge, hvorvidt forældrene har samtykket til at modtage behandling, og haft effekt heraf.¹⁹ Som eksempel kan henvises til TFA 2013.505 Ø, hvor der blev givet samtykke til tvangsadoption af en 12-årig pige. Det var oplyst, at moderen, trods en diagnose lydende på paranoid skizofreni, gennem en længere periode ikke havde taget sin medicin, og havde trukket sit samtykke til en psykiatrisk udredning tilbage. I TFA 2013.570 V fremgår det bl.a. af Statsforvaltningens afgørelse, som senere tiltrådtes af såvel by- som landsret, at det af prognosevurderingen fremgik, at den manglende forældreevne måtte vurderes at være varig, idet det vurderedes, at medicinsk behandling ikke ville kunne kompensere for den manglende udvikling af forældreevnen. I TFA 2014.157 V lagde Statsforvaltningen ved deres afgørelse, som senere tiltrådtes af by- og landsret, bl.a. vægt på, at forældrene var udeblevet fra samvær med barnet, og havde undladt at tage imod den støtte, som kommunen havde tilbudt i forhold til at få genoptaget kontakten til barnet.

Udover sygdomshistorie skal prognosevurderingen også iagttage, hvorvidt forældrene har andre børn, og inddrage kontakten med dem, hvilket kan hjælpe med at afklare, hvorvidt en manglende forældreevne er permanent.²⁰ En manglende interesse for barnet under en anbringelse er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt til at dokumentere manglende forældreevne. I Ankestyrelsens udtalelse af 28. november 2012, gengivet i TFA 2013.805 FS, udtaler Ankestyrelsen: *"...at det forhold, at der ikke har været nogen kontakt mellem B og hendes biologiske forældre grundet deres manglende interesse og/eller forsøg herpå i en længere årrække, ikke i sig selv er tilstrækkeligt som dokumentation for, at BM og BF varigt er uden af stand til at varetage omsorgen for B."*

For at afklare forældrenes forhold, herunder om de lider af psykiske lidelser, skal der desuden iværksættes undersøgelser af kompetent fagpersonale fx psykiatere, psykologer mv.²¹ I TFA 2013.505 Ø, hvor der var påstået tvangsadoption af en 12-årig pige, lagde statsforvaltningen bl.a. til grund, at moderen, som modsatte sig adoptionen, led af paranoid skizofreni, og var uden sygdoms-erkendelse. By- og landsretten tiltrådte Statsforvaltningens afgørelse og tillod således adoption uden samtykke.

¹⁷ Betænkning 1463/2005, afsnit 2.9.4.3

¹⁸ Bkg 1574/2014, § 17, stk. 1, nr. 2, litra a

¹⁹ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 11.3

²⁰ Bkg 1574/2014, § 17, stk. 1, nr. 2, litra b

²¹ Bkg 1574/2014, § 17, stk. 1, nr. 2, litra c

Hvis forældrene har en nedsat funktionsevne og i den forbindelse skal have vurderet deres forældre-evne, bør det vurderes, hvorvidt de har modtaget den støtte, som funktionsnedsættelsen giver anledning til. Er dette ikke tilfældet, bør det overvejes at udsætte undersøgelsen, indtil den relevante støtte er modtaget, således at en eventuelt forbedret forældre-evne kan konstateres.²²

Endelig skal der af prognosevurderingen fremgå en vurdering af, om forældrene vil kunne spille en positiv rolle i forbindelse med samvær med barnet, hvis barnet, som påtænkes bortadopteret, er under et år gammelt²³, jf. ADL § 9, stk. 3.

4.4 Vurdering af barnets forhold

En belysning af barnets perspektiv er essentiel, når det skal vurderes, om barnet egner sig til adoption. Ved tvangsadoptioner efter ADL § 9, stk. 3 vil det i sagens natur ikke kunne lade sig gøre at foretage en høring af barnet, som påtænkes bortadopteret uden samtykke, men afhængig af barnets alder vil en samtale med henblik på at tilvejebringe barnets ønske og belyse dets perspektiv skulle gennemføres. Det er Statsforvaltningen, der påser, at barnets holdning til adoptionen belyses, og er barnet fyldt tolv år, er det klare udgangspunkt, at barnet selv skal samtykke til adoptionen. I praksis foregår dette ved, at barnet ved en samtale i statsforvaltningen rådgives og informeres om adoptionens retsvirkning, inden barnets samtykke gives.²⁴

I den ovennævnte TFA 2013.505 Ø havde den 12-årige pige under en samtale i statsforvaltningen givet udtryk for, at hun gerne ville adopteres af sine plejeforældre, ligesom hun ifølge den børnesagkyndige undersøgelse fremstod som fuldt integreret i plejefamilien og betegnede sine plejeforældre som "mor og far".

Er barnet endnu ikke fyldt tolv år, skal barnets holdning til adoptionen belyses i det omfang, sagens omstændigheder og barnets modenhed taler herfor. Det antages, at de fleste børn fra syvårsalderen vil være i stand til at gennemføre en sådan samtale. I TFA 2013.570 V havde en 7-årige dreng overfor kommunens sagsbehandler tilkendegivet, at han gerne ville adopteres.

Barnets holdning er af afgørende betydning, og afgørelsen skal i videst muligt omfang tage hensyn hertil.²⁵

4.5 Adoptantens forhold

Grundlæggende skelnes der mellem to forskellige former for adoption: familieadoption og fremmedadoption.

Førstnævnte indebærer, at adoptanten er en slægtning, eller på anden måde har et sådant tilknytningsforhold, at denne kan betegnes som nærtstående til barnet. Fremmedadoption indebærer derimod, at adoptanten skal godkendes som fremmedadoptant, jf. ADL § 4 a.

En plejefamilie vil i praksis vurderes at have et særligt tilknytningsforhold til barnet, når det har været anbragt i familien i minimum tre år og skal således ikke godkendes efter ADL § 4 a. Kommunen skal dog naturligvis have godkendt familien som plejefamilie efter serviceloven § 66 a, stk. 1.

Serviceovens § 68 c giver endvidere mulighed for at anbringe et barn i en plejefamilie med henblik på adoption. En sådan anbringelse er dog ikke en afgørelse om adoption og heller ikke nødvendigvis et udtryk for, at familien vil blive godkendt som adoptant i tilfælde af, at de endnu ikke er godkendt. Denne mulighed for anbringelse i pleje med henblik på adoption har dog aldrig været anvendt til trods for, at ca. 35 % af de godkendte adoptivfamilier har stillet sig positive i forhold til at modtage et barn i pleje med henblik på adoption.²⁶

²² L 121/2015, afsnit 3.1.1.1

²³ Bkg 1574/2014, § 17, stk. 1, nr. 2, litra d

²⁴ L 105/2009, afsnit 4.1

²⁵ L 105/2009, afsnit 4.1

²⁶ L 121/2015, afsnit 3.1.1.2

Det er naturligvis også muligt for en plejefamilie, som har modtaget et barn i pleje uden det har været med henblik på adoption at søge godkendelse som adoptanter.

Det er imidlertid ikke en forudsætning for at bruge ADL § 9, stk. 4, at adoption sker til plejefamilien, idet der kan forekomme tilfælde, hvor dette ikke vurderes at være til barnets bedste.

I U 2013.2484 Ø kom Landsretten frem til det resultat, at adoption ikke kunne antages at være til barnets bedste, selvom de objektive betingelser for anvendelse af ADL § 9, stk. 4 var opfyldt. Byretten var kommet til det modsatte resultat, idet den bl.a. lagde vægt på den børnesagkyndige undersøgelse, hvor psykologen konkluderede, at den 17-årige dreng var stærkt knyttet til sin plejefamilie, og det vurderedes, at det ville være ødelæggende for ham ikke at bo hos sine plejeforældre. Plejeforældrene var imidlertid dømt for vold mod andre af familiens plejebørn, hvilket Statsforvaltningen havde lagt vægt på ved deres afgørelse, og denne tiltrådtes af Landsretten.

Er betingelser for adoption efter ADL § 9, stk. 4 d til stede, kan barnet adopteres af andre adoptanter, som er godkendt som fremmedadoptanter, jf. ADL § 4 a, men hensynet til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst vil antageligt være til hinder herfor.

4.6 Sagsforløbet - de enkelte aktører

4.6.1 Kommunerne

Når en kommune bliver opmærksom på, at et barn har behov for særlig støtte, indleder kommunen en børnefaglig undersøgelse efter SEL § 50.

Det fremgår af adoptionsbekendtgørelsen § 17²⁷, at såfremt kommunen vurderer, at betingelserne for at gennemføre en tvangsmæssig adoption i medfør af ADL § 9, stk. 2, 3 eller 4 er til stede, skal de indstille sagen til behandling ved Børn- og Ungeudvalget. Indstilling om adoption er en særdeles indgribende foranstaltning, og kommunen skal således kun vælge denne indstilling, hvis det vurderes, at en mindre indgribende foranstaltning ikke kan løse problem. Kommunen medsender de akter, som ligger til grund for indstillingen, herunder § 50-undersøgelse og prognosevurdering eller forældreevneundersøgelse, jf. adoptionsbekendtgørelsen § 17, stk. 1, nr. 1 og 2.

Kommunen retter desuden henvendelse til Statsforvaltningen, som efter ADL § 15 a beskikker en advokat for alle sagens parter, inden sagen forelægges for Børn- og Ungeudvalget.²⁸ Sagens parter er barnet, forældrene (uanset om de har del i forældremyndigheden), forældremyndighedsindehaveren (hvis denne ikke er forælder) og eventuelt plejefamilien.²⁹

4.6.2 Børn- og Ungeudvalget

Børn- og Ungeudvalget vurderer ud fra det af kommunen fremsendte materiale, om indstillingen kan anbefales. En sådan afgørelse træffes efter SEL § 74, stk. 1, nr. 13.³⁰

Da kommunen ikke har partsstatus i sagen, kan Børn- og Ungeudvalgets beslutning om ikke at anbefale adoption således ikke af kommunen indbringes for en anden myndighed. Børn- og Ungeudvalgets beslutning er procesledende, og kan i det hele taget ikke indbringes for en anden myndighed uanset udfaldet.

Hvis Børn- og Ungeudvalget kan anbefale adoption, videresendes sagen til Ankestyrelsen.³¹

4.6.3 Ankestyrelsen

Ankestyrelsens opgave består i at sikre, at alle formkrav, såvel formelle som materielle, er opfyldt, og at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Det vil sige, at Ankestyrelsen både skal påse, at forældrene er

²⁷ Bkg 1574/2014

²⁸ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 11.4

²⁹ L 121/2015, afsnit 3.3.1.2

³⁰ Bkg 1574/2014, § 17, stk. 3

³¹ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 11.4

behørigt indkaldt til mødet i Børn- og Ungeudvalget og Ankestyrelsen. Er de formelle betingelser ikke opfyldt, kan Ankestyrelsen ikke samtykke til gennemførelse af adoption.

Rent materielt skal Ankestyrelsen bl.a. påse, at den manglende forældreevne er behørigt dokumenteret, og at barnets udvikling og perspektiv er inddraget. Finder Ankestyrelsen ikke, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, kan den pålægge kommunen at indhente yderligere oplysninger, men den kan ikke hjemvise sagen med henblik på indhentelse af yderligere oplysninger.

Hvis Ankestyrelsen ikke kan give samtykke til den anbefalede adoption, afsluttes sagen. Kan Ankestyrelsen derimod give samtykke til anbefalingen, videresendes sagen til Statsforvaltningen. Også Ankestyrelsens beslutning er procesledende, og kan således ikke indbringes for anden myndighed uanset udfaldet.³²

4.6.4 Statsforvaltningen

Når Statsforvaltningen modtager Ankestyrelsens samtykke, indleder den en sag om tvangsadoption.³³ Statsforvaltningen træffer den endelige afgørelse om adoption, og har sammen med Ankestyrelsen, Familieafdelingen tillige ansvaret for, at sagens formelle og materielle betingelser er opfyldt.³⁴ Når en sag om adoption uden samtykke er videresendt til Statsforvaltningen, skal den altid forelægges for Ankestyrelsen, Familieafdelingen, inden Statsforvaltningen træffer afgørelse herom. Statsforvaltningen skal i den forbindelse udarbejde en begrundet indstilling til afgørelse, som medsendes sagsakterne.³⁵ Forelæggelsen for Ankestyrelsen, Familieafdelingen skal ske før den endelige afgørelse træffes, uanset hvilket udfald Statsforvaltningen forventer.³⁶

Statsforvaltningens afgørelse kan indbringes for domstolen af de involverede parter, hvilket vil sige de biologiske forældre, værger, de ansøgende adoptanter eller plejefamilien, som har haft barnet i pleje med henblik på adoption.³⁷

4.6.5 Ankestyrelsen, Familieafdelingen

Ankestyrelsen, Familieafdelingens vigtigste opgaver er at sikre, at praksis er ens i hele landet samt at sikre, at der er gjort tilstrækkeligt for at inddrage de biologiske forældre.

Ankestyrelsen, Familieafdelingen har sammen med Statsforvaltningen ansvaret for, at sagens materielle og formelle krav er opfyldt.³⁸

5.0 Problemer ved anvendelse af reglerne

5.1 Indledning

Hensigten med 2009-loven var at styrke udsatte børns mulighed for kontinuitet og stabilitet i opvæksten gennem muligheden for at foretage tvangsmæssig adoption. Ifølge bemærkningerne til lovforslag L 105/2009 blev der før lovændringen foretaget ca. en adoption om året uden samtykke, og det var forventningen, at antallet af adoptioner uden samtykke efter lovændringen ville stige væsentligt.³⁹ Det viser sig dog, at der fra lovændringens ikrafttræden d. 1. oktober 2009 og frem til og med december 2014 er gennemført ti adoptioner uden samtykke, svarende til knap to om året,⁴⁰ hvilket næppe lever op til lovgivers forventning til 2009-loven.

³² Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 11.5

³³ Bkg 1574/2014, § 19

³⁴ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 10.1

³⁵ Bkg 1574/2014, § 20

³⁶ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 12.1

³⁷ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 10.1

³⁸ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 12.2

³⁹ L 105/2009, afsnit 1.1.1

⁴⁰ L 121/2015, afsnit 3.1.2

For at besvare problemformuleringens første led vil jeg i det følgende redegøre for og diskutere de resultater, som Ankestyrelsen fremkom med, da de i 2011 undersøgte, hvorfor kommunerne var tilbageholdende med anvendelse af 2009-loven om adoption uden samtykke.

Kommunernes besvarelser i rapporten vil danne grundlag for den følgende redegørelse og diskussion.

5.2 Fortolkning af reglerne og anvendelse i praksis

I L 121/2015 fremhæver Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold en del af de grunde, som er anført i Ankestyrelsens rapport, som forklaring på kommunernes manglende anvendelse af reglerne. Af Ankestyrelsens rapport fremgår det, at kommunerne finder reglerne vanskelige at anvende i praksis.⁴¹ En del af forklaringen herpå skal formodentlig findes i, at fortolkningen af reglerne tilsyneladende volder kommunerne problemer.

5.2.1 Anvendelse af adoptionsloven § 9, stk. 3

5.2.1.1 "Godtgørelse" af manglende forældreevne

Kommunerne fremhæver bl.a. det problematiske ved at skulle godtgøre, at forældrene er varigt uden forældreevne, og aldrig vil udvikle sig i en sådan grad, at de vil blive i stand til at tage vare på barnet. Kommunerne finder det vanskeligt udtømmende at vurdere, om der er tilstrækkelig med dokumentation til at godtgøre, at forældrene er helt uden forældreevne.⁴² I de tilfælde hvor der er tale om førstegangsførelse, finder kommunerne det tillige endnu mere vanskeligt at dokumentere den manglende forældreevne indenfor barnets første leveår, idet dokumentationen ikke kan bygge på undersøgelser foretaget af det lille barns ældre søskende.⁴³ Kommunerne finder det vanskeligt at dokumentere det varige fravær af forældreevne, da de mener, at de sager hvor adoption uden samtykke vil kunne komme på tale, er sager, hvor forældrene har misbrugsproblemer eller lider af psykisk sygdom. Kommunerne påpeger således, at disse forældre, såfremt de kommer i behandling, i nogle tilfælde, vil kunne udvikle forældreevne. Kommunerne er dog bekendte med, hvilke undersøgelser der skal gennemføres, for at udfærdige den prognosevurdering, som netop skal afgøre forældreevnen.⁴⁴

Der ligger øjensynligt et tungt dokumentationskrav i bestemmelsens formulering, idet en godtgørelse af den permanent fraværende forældreevne må siges at indebære et særdeles skærpet dokumentationskrav. Problematikken har betydet, at kommunerne kun i ganske få tilfælde har behandlet sager efter ADL § 9, stk. 3, og Ankestyrelsen har kun i et enkelt tilfælde kunne tiltræde Børn- og Ungeudvalgets anbefaling.⁴⁵ Ankestyrelsens praksis lader således til at understøtte kommunernes argumentation i forhold til spørgsmålet om godtgørelse af den manglende forældreevne.

5.2.1.2 Kravet om, at forældrene ikke må kunne spille en positiv rolle under samværet

I forhold til adoption af de helt små børn under et år finder kommunerne det tillige vanskeligt at vurdere, hvorvidt forældrene vil kunne spille en positiv rolle for barnet under et samvær. Mange kommuner er tilsyneladende af den opfattelse, at adoption er udelukket, når der er samvær mellem barnet og forælderen.⁴⁶ Hertil kommer at de adspurgte kommuner finder, at adoptionsloven og serviceloven konflikter med hinanden, idet de efter servicelovens regler skal fastsætte samvær, jf. SEL § 71 i anbringelsesperioden, mens de mener at samværet netop er til hinder for at indstille en sag

⁴¹ Ankestyrelsens rapport 2011, afsnit 1.1

⁴² L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁴³ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 1.2

⁴⁴ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 4.1.2

⁴⁵ L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁴⁶ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 1.2

om adoption uden samtykke.⁴⁷ Dette er dog ikke tilfældet, idet en adoption altså godt kan finde sted trods samvær. Det må imidlertid også vurderes at kunne være gavnligt at gennemføre et samvær netop med henblik på afklaring af udbyttet heraf. Resultatet af samværet vil således kunne lægges til grund ved vurderingen af værdien af forældrenes rolle under samværet. Dog må en vejledning om regleres samspil vurderes gavnlig, hvilket Ankestyrelsens rapport også konkluderer.

Hvis ADL § 9, stk. 3 skal kunne finde anvendelse, skal kommunen godtgøre, at forældrene varigt er uden forældreevne og samtidig dokumentere, at de ikke vil kunne spille en positiv rolle for barnet under et samvær, jf. afsnit 4.2.1. Det betyder således, at dokumentationskravene er så godt som umulige at løfte, og Ankestyrelsens praksis i forhold til ADL § 9, stk. 3 tyder således også på, at anvendelsesområdet er for snævert, jf. 5.2.1.1 "Godtgørelse" af manglende forældreevne.

Ministeriet vurderer således også i forarbejderne til L 121/2005, at kravet til dokumentation for forældrenes manglende evne til at spille en positiv rolle i forbindelse med et samvær utilsigtet har kunnet forhindre gennemførelse af en tvangsmæssig adoption.⁴⁸

5.2.2 Anvendelse af adoptionsloven § 9, stk. 4

Den ovennævnte problemstilling i forhold til kommunernes forpligtigelse til at godtgøre, at forældrene er varigt uden forældreevne, gør sig også gældende for anvendelse af § 9, stk. 4.

Ankestyrelsens undersøgelse viser ligeledes, at kommunerne er af den opfattelse, at plejefamilierne ikke ønsker at adoptere, da det antages, at plejefamilierne anser plejeforholdet som et hverv, og derfor ikke kan undvære hverken indkomsten eller den professionelle distance, som rollen muliggør. En iværksættelse af en adoptionssag vil således betyde, at barnet skal igennem en fremmedadoption, hvilket kan være problematisk, da barnet ofte vil have knyttet sig til plejefamilien, og en adoption vil derfor ikke være bedst for barnet. Rapporten vurderer derfor, at kommunerne i denne situation ikke anser adoption for en mulighed. Det fremgår dog ligeledes af undersøgelsen, at størstedelen af kommunerne hverken har informeret plejefamilierne om muligheden for adoption eller undersøgt, hvorvidt de har interesse heri.⁴⁹

Der vil utvivlsomt være plejefamilier, som ikke ønsker at adoptere, men spørgsmålet er ikke undersøgt. Det må derfor betragtes som problematisk, såfremt en sag om adoption ikke iværksættes, fordi kommunen urigtigt antager, at plejefamilien ikke er interesseret. Trods det faktum at der kun er gennemført ti tvangsadoptioner siden lovændringen i 2009, er alle disse netop sket til børnenes plejefamilier,⁵⁰ hvilket således klart indikerer, at der er interesse i adoption fra plejefamiliernes side, omend omfanget heraf er ukendt.

Det er jf. afsnit 4.5 muligt at anbringe et barn i en plejefamilie med henblik på adoption, jf. SEL § 68 c. Af rapporten fremgår det, at kommunerne er af den opfattelse, at det ikke er muligt at finde familier, som er villige til at modtage børn i pleje med henblik på adoption.⁵¹ Denne opfattelse viser sig imidlertid at være fejlagtig, idet ca. 35 % af de familier, der er godkendt til national adoption ifølge Adoptionsnævnet, har tilkendegivet at være indstillet på at modtage et barn i pleje med henblik på adoption. Kommunerne har dog ikke gjort brug af denne mulighed.⁵²

Endelig er det kommunernes opfattelse, at tvangsadoption ofte vedrører behandlingskrævende børn, og en adoption vil således stille plejefamilien ringere i forhold til at modtage den nødvendige støtte fra kommunen.⁵³ Supervision ophører ved adoption, hvilket kommunerne mener, vil betyde, at plejefamilien ikke vil være interesseret i at adoptere, ligesom de finder kravet om professionalisme fra

⁴⁷ Ankestyrelsens rapport, 2011 afsnit 4.1.3

⁴⁸ L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁴⁹ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 1.2

⁵⁰ L 121/2015, afsnit 3.1.2

⁵¹ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 1.2

⁵² L 121/2015, afsnit 3.1.2

⁵³ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 1.2

plejefamiliernes side tvetydigt, såfremt de på samme tid skal tilbydes adoption af plejebarnet.⁵⁴ Det fremgår imidlertid af retssikkerhedsbetænkningen,⁵⁵ at adoption er velegnet for sunde og velfungerende børn, men kan være problematisk for børn med betydelige vanskeligheder. Af Ministeriets vejledning fremgår det ligeledes, at det må vurderes, om barnet har brug for professionel bistand, således at adoption ikke kan betragtes som den bedste løsning for barnet. I det tilfælde, at barnet har nogle særlige psykiske eller fysiske problemer, skal der således foretages en undersøgelse af, om den potentielle adoptivfamilie vil kunne håndtere disse udfordringer.⁵⁶ Da reglerne om tvangsmæssig adoption således ikke som udgangspunkt tager sigte på børn med betydelige vanskeligheder, bør dette forhold ikke give anledning til problemer.

5.2.3 Anvendelse af adoptionsloven § 9, stk. 2

Det viser sig desuden, at de fleste kommuner ikke er klar over muligheden for at foretage adoption uden samtykke efter opsamlingsbestemmelsen i ADL § 9, stk. 2, når betingelserne for anvendelse af stk. 3 og 4 ikke er til stede. Sondring i adoptionslovens § 9, stk. 3 og 4 mellem børn, som endnu ikke er fyldt et år, og børn, som har været anbragt udenfor hjemmet i mindst tre år, har altså vist sig at udgøre en barriere for kommunerne i forhold til anvendelse af reglerne om tvangsadoption. Ifølge rapporten har kommunerne ikke været bekendte med, at børn kan adopteres uden samtykke efter opsamlingsbestemmelsen i § 9, stk. 2, såfremt de er fyldt et år, og derfor ikke kommer ind under anvendelsesområdet for stk. 3, men heller ikke har været anbragt udenfor hjemmet i minimum tre år, og således ikke opfylder kravene i stk. 4.⁵⁷

Sondringen har således vist sig i praksis at skabe en sådan tvivl, at den udgør en begrænsning for anvendelse af bestemmelsen. Dette må vurderes at være særdeles problematisk, idet børn, som egentlig opfylder betingelserne for at blive adopteret i en tidlig alder, i stedet risikerer op til flere anbringelser i deres første leveår.

En del af forklaringen på den sparsomme anvendelse af § 9, stk. 2 og den udbredte misforståelse i forhold til § 9, stk. 3 og 4 kan skyldes den manglende behandling i lovens forarbejder. I bemærkningerne til lovforslag L 105/2009 er ADL § 9, stk. 3 og 4s anvendelsesområde indgående behandlet, mens stk. 2 kun flygtigt er nævnt under afsnit 2.5 "Justitsministeriets overvejelser" og under "Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser".

I retssikkerhedsbetænkningen ses spørgsmålet om tvangsadoption af helt små børn under et år og større børn, som har været anbragt i minimum tre år, svarende til ADL § 9, stk. 3 og 4, også behandlet, mens mulighederne, som opsamlingsbestemmelsen i § 9, stk. 2 skaber, ikke nævnes.

Forklaringen på denne beskedne behandling af bestemmelsens stk. 2 skal formentlig findes i det forhold, at stykket, trods enkelte sproglige ændringer, ikke indeholder egentlige indholdsmæssige ændringer i forhold til den tidligere bestemmelse,⁵⁸ og lovgiver har derfor formentlig ikke fundet behov for en nærmere behandling af stykket. Det må således kunne antages, at den beskedne anvendelse af bestemmelsen stk. 2 er en afspejling af lovgivers sparsomme benævnelse i lovens forarbejder.

5.3 Forholdet til andre søskende

Nogle kommuner arbejder ud fra et princip om at samle søskende, som anbringes uden for hjemmet. Disse kommuner finder således, at det kan være problematisk at anvende reglerne om tvangsadoption på disse børn, da børnene herved risikerer at blive skilt ad, hvilket efter kommunernes vurdering ikke vil være til barnets bedste. Det betyder således, at kommunerne vil være mere tilbøjelige til at

⁵⁴ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 4.1.6

⁵⁵ Betænkning 1463.2005, afsnit 2.9.4.3

⁵⁶ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 10.1

⁵⁷ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 4.1.1

⁵⁸ Lbk 928/2004

anbringe helt små børn i plejefamilie sammen med deres søskende i stedet for at igangsætte en tvangsadoption, selvom betingelserne herfor foreligger.⁵⁹

Et lille barn, som fjernes fra forældrene ved fødslen vil ikke have etableret nogen tilknytning til sine biologiske søskende, og det kan derfor synes paradoksalt, at kommunens sagsbehandlere foretager egne vurderinger af, hvad der er bedst for barnet, og ikke anvender den lovgivning og forskning, der er på området. Udenlandske undersøgelser påviser således, at børn, som adopteres, er bedre fysisk udviklet, har færre adfærdsmæssige og mentale problemer og generelt klarer sig bedre i færdighedstests end anbragte børn.⁶⁰

Hvis kun det ene barn opfylder betingelserne for adoption uden samtykke, vil kommunen i nogle tilfælde vurdere, at det er til barnets bedste at blive i en plejefamilie sammen med sine biologiske søskende fremfor at skille børnene ad ved at igangsætte en adoptionssag.⁶¹ I disse situationer vil der klart være etableret en tilknytning mellem børnene, hvorfor fremgangsmåden her synes velbegrundet. I de tilfælde hvor børnene deler både mor og far, er det dog vanskeligt at forestille sig en situation, hvor betingelserne for adoption kun vil være opfyldt for det ene barn, idet opsamlingsbestemmelsen i ADL § 9, stk. 2 som nævnt kan komme på tale i de tilfælde, hvor betingelserne i bestemmelsens stk. 3 eller 4 ikke er opfyldt. Er det fx godtgjort, at et forældrepar varigt er uden forældreevne og har dette par to børn, hvor kun det ene barn har været anbragt udenfor hjemmet i tre år, vil dette barn kunne adopteres uden samtykke med hjemmel i ADL § 9, stk. 4, jf. stk. 2. Det andet barn, som kun har været anbragt i to år, vil kunne adopteres uden samtykke efter opsamlingsbestemmelsen i ADL § 9, stk. 2, hvis væsentlige hensyn til, hvad der er til barnets bedste, taler for det. Da det i forbindelse med det ældre barns sag er godtgjort, at forældrene er varigt ude af stand til at drage omsorg for barnet, vil dette også være tilfældet for det yngre barn. Såfremt det ældre barn indstilles til adoption, vil det antageligt være det bedste for det yngre barn, at dette indstilles til adoption sammen med sin bror eller søster. Som beskrevet ovenfor har kommunerne generelt ikke været bekendte med anvendelsesområdet for ADL § 9, stk. 2, hvilket kan forklare den manglende anvendelse af reglerne.

Har børnene fx ikke samme far, kan den ene far ved forældreevneundersøgelsen have vist sig at have nogen forældreevne, hvilket kan betyde, at grundlaget for adoption uden samtykke ikke er til stede for dennes barn. I sådanne tilfælde må kommunen foretage en konkret vurdering af, om barnet, som opfylder betingelserne for tvangsadoption, vil have bedst gavn af fortsat at være anbragt sammen med sine søskende eller af en adoption. I overvejelsen må det således også indgå, at det barn, som har en far med forældreevne, med tiden måske vil have mulighed for at blive hjemgivet til sin far, hvorfor disse søskende også på denne måde risikerer at blive skilt ad.

Såfremt en situation, hvor kun et enkelt barn i en søskendeflok indstilles til adoption, vil det dog være muligt at etablere samvær efter adoptionens gennemførelse, jf. FAL § 20 a, hvis dette vurderes at være til barnets bedste, jf. FAL § 4.

Under alle omstændigheder vil det altafgørende spørgsmål være, hvad der må formodes at være til barnets bedste, og en indstilling om adoption skal således altid bygge herpå, hvorfor kommunernes praksis om samling af biologiske søskende naturligvis må vige for dette hensyn.

5.4 Manglende praksis

Kommunerne påpeger desuden, at loven stadig betragtes som særdeles restriktiv, og den manglende praksis udgør en barriere i forhold til anvendelse af reglerne om adoption uden samtykke. De vurderer, at lovgivningen vil være lettere at anvende, når først der forligger principafgørelser på området.⁶² Det paradoksale ved dette er dog, at principafgørelser ikke kan træffes, før Ankestyrelsen får

⁵⁹ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 1.2

⁶⁰ Adoption som indsats, SIF, 2007, s. 155

⁶¹ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 1.2

⁶² Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 1.1

forelagt konkrete sager til afgørelse, og dette forudsætter naturligvis, at kommunerne indbringer disse sager for Børn- og Ungeudvalget, som således kan forelægge spørgsmålet for Ankestyrelsen.⁶³ Flere af de adspurgte kommuner udtrykker tillige et ønske om mulighed for sparring og for at lægge en sag til høring.

Der er næppe noget til hinder for, at kommunerne sparer med hinanden i det omfang, der er mulighed herfor, men også dette spørgsmål møder den samme udfordring som den ovenfor nævnte, nemlig at praksiserfaring forudsætter anvendelse af reglerne.

I forhold til høring kan man stille spørgsmålstegn ved nødvendigheden heraf, idet kommunernes indstilling om adoption uden samtykke skal anbefales af Børn- og Ungeudvalget inden den forelægges Ankestyrelsen til samtykke. Det vil sige, at to uafhængige aktører tillige behandler sagen, før det besluttet, om den skal indstilles til Statsforvaltningen.

Netop kommunernes usikkerhed i forhold til regleres anvendelsesområde har betydet, at kommunerne kun indstiller en sag til adoption, hvis de er helt sikre på, at grundlaget for adoption er til stede.⁶⁴ Med henvisning til det ovennævnte er dette naturligvis ikke en hensigtsmæssig praksis, idet såvel Børn- og Ungeudvalget som Ankestyrelsen skal tiltræde indstillingen, før den videresendes til Statsforvaltningen med henblik på afgørelse. Omvendt påpeger kommunerne selv, at baggrunden for, at de vil være sikre på sagens udfald, er, at såvel barn som familie udsættes for et enormt pres under en tvangsadoptionssag. Dette må utvivlsomt siges at være et stærkt og velbegrundet argument. Omvendt vil indstillinger i tvivlstilfælde måske i sidste ende resultere i en adoption, og kommunernes tilbageholdne tendens vil således kunne betyde, at et barn, som kunne være sikret kontinuitet gennem en adoption, i stedet havner i en mangeårig anbringelsessituation. De to forhold må således vejes op mod hinanden, og spørgsmålet om barnets bedste må naturligvis ligge til grund for denne afvejning. Løsningen er på ingen måde entydig, og problemstilling må betragtes som utrolig kompleks.

5.5 Manglende retningslinjer

Størstedelen af de adspurgte kommuner har ingen nedskrevne retningslinjer på området. Dette skyldes bl.a., at kommunerne er af den opfattelse, at adoption uden samtykke kun vil blive anvendt yderst sjældent. Kommunerne finder derfor, at en udarbejdelse af retningslinjer vil være uforholdsmæssigt ressourcekrævende.⁶⁵

Denne begrundelse er problematisk, idet kommunens vægring ved anvendelse af reglerne tilsyneladende netop skyldes manglende kendskab til regleres anvendelsesområde. Af det ovennævnte fremgår tydeligt, at den manglende anvendelse af reglerne i høj grad kan tilskrives kommunernes antagelser, som skyldes manglende viden på området. Sammenholdes reglerne om tvangsmæssig adoption med reglerne om anbringelse af børn udenfor hjemmet, kan kommunernes udsagn om, at reglerne kun udgør et snævert område, tiltrædes. Det var imidlertid lovgivers hensigt med lovændringen i 2009 at øge antallet af tvangsadoptioner væsentligt,⁶⁶ hvilket som nævnt ikke er sket.

Kommunerne er således af den opfattelse, at kendskabet til reglerne vil komme med tiden og ikke gennem udfærdigelse af retningslinjer. Paradokset heri er dog, at en fortsat vægring ved anvendelse af reglerne ikke skaber nogen praksis på området, som kan danne præcedens. Før 2009-loven var de gældende regler om tvangsadoption fra 1972 og blev som tidligere nævnt kun anvendt ca. en gang årligt.⁶⁷ En øget anvendelse af reglerne kom således ikke med tiden i forhold til den tidligere bestemmelse, og der er således ikke grundlag for at antage, at dette vil være tilfældet med 2009-ændringen.

⁶³ Siden udgivelsen af Ankestyrelsens rapport er der dog truffet principafgørelser på området, jf. Ankestyrelsens principafgørelse 142-12, Ankestyrelsens principafgørelse 180-11

⁶⁴ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 3.2.3

⁶⁵ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 3.1

⁶⁶ L 105/2009, afsnit 1.1.1

⁶⁷ L 105/2009, afsnit 1.1.1

Endelig mener kommunerne, at sagerne om tvangsadoption vil være så forskelligartede, at det vil være vanskeligt at lave nedskrevne retningslinjer på området. Det er vanskeligt at afgøre, hvorpå denne antagelse beror, da betingelser og procedurer for anvendelse af reglerne er ens, og de faktiske forhold naturligvis altid vil være individuelle. Det samme må antages at være tilfælde i forhold til anbringelsessager, hvor kommunerne har udarbejdet retningslinjer for anvendelse af reglerne, hvorfor argumentet om forskelligartede sager ikke synes velbegrunderet.

Kommunerne savner, trods et rimeligt kendskab til reglerne, et mere detaljeret kendskab til bestemmelsens konkrete indhold bl.a. i forhold til frister og advokatbeskikkelse, hvilket naturligvis også relativt enkelt vil kunne løses ved en udarbejdelse af retningslinjer.

Henset til kommunernes udfordringer i forhold til fortolkning af lovens anvendelsesområde må det, på baggrund af ovenstående argumenter, vurderes, at nedskrevne retningslinjer og dermed øget fokus på lovområdet kunne være brugbart.

5.6 Nødvendigheden af en holdningsændring

Ankestyrelsens rapport viser, at kommunerne er bekendte med loven og generelt stiller sig positive overfor muligheden for at gennemføre adoptioner uden samtykke. På samme tid giver kommunerne selv udtryk for, at en praksisændring vil kræve implementeringstid, og at dette skyldes, at der skal en holdningsændring til i kommunerne. Ankestyrelsen vurderer dog, at denne holdningsændring er på vej.⁶⁸

Kommunerne påpeger selv, at fokus ved anvendelse af adoptionsloven er anderledes end det fokus, som anlægges efter serviceloven, som kommunerne anvender ved anbringelsessager. I anbringelsessagerne er det således ikke blot hensynet til barnet, men også hensynet til familierelationen, som kommunerne arbejder for at styrke.⁶⁹

Tvangsadoption betragtes, som den mest indgribende foranstaltning en forælder kan udsættes for, og af samme grund er dokumentationskravene særligt skærpede, ligesom forældrenes retssikkerhed er særligt i fokus i disse sager. Det er imidlertid væsentligt at påpege, at reglerne om adoption uden samtykke er vedtaget for at sikre barnet den bedst mulige opvækst. De er ikke lavet for at sanktionere forældre, som ikke evner at varetage forælderrollen, omend disse forældre antageligt føler, og undertiden også hævder, at dette er tilfældet. Det altafgørende kriterie for at gennemføre en tvangsadoption er hvad der må betragtes som værende til barnets bedste, og beskyttelsen af forældrenes retssikkerhed må således vige herfor. Ved en gennemlæsning af Ankestyrelsens rapport synes det dog klart, at netop forældrenes "ret" til barnet fylder meget i kommunernes bevidsthed.

Som kommunerne nævner, arbejdes der i anbringelsessagerne for at styrke familierelationen. Det er formentlig bl.a. det forhold, at familierelationen, i adoptionssagerne skal opgives, som skaber en barriere for kommunerne, idet hele tankegangen er anderledes. Kommunerne må dog i denne forbindelse erindre, at forældres "krav" på deres børn altid må vige for, hvad der vurderes at være til barnets bedste. Vurderingen, som kommunen må foretage, hviler på et særdeles oplyst og sagligt grundlag, og kommunerne bør således have tillid til, at en adoption uden samtykke kan hvile herpå. Dertil kommer, at barnets perspektiv og holdning altid inddrages i det omfang, som dets alder og modenhed giver mulighed herfor, og det må således forventes, at en adoption naturligvis ikke vil kunne gennemføres, hvis barnet modsætter sig. Kommunernes vigtigste opgave er dog at sikre, at dens foranstaltninger iværksættes af hensyn til barnets - og ikke forældrenes bedste.

6.0 L 121/2015

For at besvare problemformuleringens andet led og vurdere hvorvidt den nye lov vil få betydning for den restriktive praksis, der er for adoption uden samtykke, forudsættes en redegørelse for lov-

⁶⁸ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 3.2

⁶⁹ Ankestyrelsens rapport, 2011, afsnit 3.2

ændringerne. I forbindelse med redegørelsen sammenholdes ændringerne med gældende ret for at vurdere ændringernes betydning.

Under afsnit 6.4 vil jeg desuden se på nogle sager, som er blevet behandlet efter de gældende regler om adoption uden samtykke og nogle sager om tvangsanbringelse. Formålet hermed er at vurdere om sagerne havde fået et andet udfald, hvis de nye regler om tvangsadoption havde været gældende, da sagerne blev behandlet, og således samlet vurdere, om de nye regler vil bløde op for den restriktive praksis på området.

6.1 Baggrunden for ændringsforslaget

Som nævnt har de ændringer af reglerne om adoption uden samtykke, som blev gennemført ved L 494/2009, ikke haft den ønskede effekt. Hensigten med lovforslaget L 121/2015 er således at styrke de intentioner, som ligger bag de gældende regler om adoption uden samtykke nemlig kontinuitet og stabilitet under opvæksten.⁷⁰

Ændringsforslaget skal tillige ses i sammenhæng med de udenlandske undersøgelser, som viser, at børn, der er adopteret klarer sig væsentligt bedre end jævnaldrende børn, som fortsat har levet under belastende forhold, enten fordi de er blevet hjemgivet, eller fordi de er blevet anbragt udenfor hjemmet.⁷¹

Det er i forarbejderne til loven særligt fremhævet, at såvel barnets som forældrenes retssikkerhed skal være i højsæde, og lovforslaget ændrer derfor ikke ved de retsgarantier, som er sikret ved gældende ret.⁷²

6.2 Ændringsforslagets indhold

Ankestyrelsens rapport har, som beskrevet i foregående kapitel, vist, at kommunerne er bekendte med reglerne, men at de finder dem vanskelige at anvende i praksis, idet de finder det svært udtømmende at dokumentere, at forældrene aldrig vil blive i stand til at varetage omsorgen for deres børn. Tilsvarende finder de det vanskeligt at afgøre, hvornår forældrene vil være i stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær.

I lovforslaget foreslås det, at adoptionsloven ændres, således at betingelserne for at gennemføre adoption uden samtykke lempes. Dette skal først og fremmest ske ved, at betingelsen om at "godtgøre", at forældrene er varigt ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, ændres således, at det blot skal "sandsynliggøres", at forældrene er varigt ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Herudover skal betingelsen om, at forældrene ikke må kunne spille en positiv rolle for barnet under et samvær, ophæves. Ændringen skal ses i sammenhæng med en ændring af forældreansvarslovens regler om et barns mulighed for at bevare kontakten med sin oprindelige slægt efter en adoption, således at fastsættelse af samvær ikke længere forudsætter, at der har været kontakt mellem barnet og de biologiske forældre før adoptionen. Fastsættelse af samvær skal dog naturligvis være til barnets bedste.

Det forslås endvidere, at adoptionsloven ændres således, at det bliver muligt at gennemføre en adoption uden samtykke i det tilfælde, hvor barnet er anbragt udenfor hjemmet i en plejefamilie, og barnets tilknytning til plejefamilien har antaget en sådan karakter, at det vil være skadeligt for barnet at bryde denne tilknytning, navnlig under hensyn til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst.

Herudover foreslås det, at kommunens opgaver i relation til adoption af anbragte børn uden samtykke præciseres og samles i et nyt afsnit i serviceloven, således at overvejelser om anbringelse uden for hjemmet, i de tilfælde hvor anbringelsen må forventes at ville være aktuelt i en længere årrække, også inkluderer overvejelser om, hvorvidt en adoption vil være det bedste middel til at sikre barnet kontinuitet og stabilitet i opvæksten.

⁷⁰ L 121/2015, afsnit 1 og 2

⁷¹ Adoption som indsats, SIF, 2007, s. 80

⁷² L 121/2015, afsnit 3

Desuden indeholder lovforslaget et forslag til ændring af sagsgangen. Gennem en præcisering af de enkelte aktørers opgaver og kommunernes adgang til at søge vejledning hos den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation skal arbejdsprocessen optimeres. Endelig afskaffes statsforvaltningens pligt til at forelægge sagerne for ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold, hvilket i praksis vil sige Ankestyrelsen, Familieafdelingen, inden afgørelsen træffes.⁷³

6.3 Ændringsforslagets betydning

6.3.1 Lempelse af betingelserne for adoption uden samtykke - den nye adoptionslov § 9, stk. 2-4

I forhold til adoptionsloven bevares den generelle bestemmelse om adoption uden samtykke i lovens § 9, stk. 2, 1. pkt., mens stk. 3 og 4 erstattes af to nye bestemmelser. Den nye bestemmelse i stk. 3 indeholder de generelle materielle betingelser for adoption uden samtykke af børn, som er anbragt udenfor hjemmet, mens stk. 4 indeholder materielle betingelser for adoption uden samtykke af børn, som er anbragt udenfor hjemmet, når det er plejefamilien, som ønsker at adoptere. Fælles for de to bestemmelser er, at de skal gælde uanset barnets alder og anbringelsens varighed.⁷⁴

I forhold til gældende ret er sondringen mellem børn under et år og børn, som har været anbragt udenfor hjemmet i minimum tre år, således ophævet. Det fremgår af lovforslaget, at det er Ministeriets vurdering, at denne sondring har været uhensigtsmæssig.⁷⁵ Denne vurdering understøttes af de synspunkter, som er fremkommet ved Ankestyrelsens rapport om adoption uden samtykke, jf. afsnit 5.2.3, hvoraf det som nævnt følger, at de fleste af de adspurgte kommuner ikke har været bekendte med muligheden for at foretage adoption efter opsamlingsbestemmelsen i ADL § 9, stk. 2. Den barriere, som sondringen udgjorde, vil således blive fjernet ved lovændringen. De nye bestemmelser skaber således ikke umiddelbart noget "hul", som ADL § 9, stk. 2 skal lukke, på samme måde som de gældende bestemmelser gør, og herved lettes anvendelse af regelsættet forhåbentlig betydeligt.

6.3.2 Den nye adoptionslov § 9, stk. 3

Før der kan gives tilladelse til adoption uden samtykke efter det nye stk. 3, er der en række materielle betingelser, som skal være opfyldt. Først og fremmest skal betingelserne for anbringelse af et barn uden for hjemmet uden samtykke efter SEL § 58, stk. 1, nr.1 eller 2 være opfyldt. For det andet er det en betingelse, at det er sandsynliggjort, at forældrene varigt er ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Som den tredje betingelse skal adoption uden samtykke, af hensyn til kontinuitet og stabilitet i opvæksten, være til barnets bedste.⁷⁶

Hvad der ligger i den sidste betingelse må vurderes at være en smule vagt, idet kontinuitet og stabilitet altid vil være vitale hensyn i forhold til børn. Særligt i forhold til de helt små børn på under et år synes det vanskeligt at vurdere, hvorvidt netop dette barn vil have gavn af adoption, da dette barn aldrig har kendt alternativerne hertil, som et ældre barn har. Af den ovennævnte SIF-rapport, jf. afsnit. 6.1, fremgår det som bekendt, at adopterede børn generelt klarer sig bedre end anbragte børn, hvorfor et barn, som opfylder de øvrige betingelser i bestemmelsen, statistisk set og med al sandsynlighed generelt vil have gavn af en adoption.

Selvom det ikke fremgår direkte af forslaget, at barnet er anbragt udenfor hjemmet på det tidspunkt, hvor adoptionen skal gennemføres, vil barnet i praksis allerede være anbragt. Dette er dog ikke til hinder for, at en sag om adoption uden samtykke kan påbegyndes allerede inde barnet anbringes, hvilket bl.a. vil være muligt ved tvangsmæssig adoption af et spædbarn.⁷⁷

⁷³ L 121/2015, afsnit 3

⁷⁴ L 121/2015, afsnit 3.1.4.1

⁷⁵ L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁷⁶ L 121/2015, afsnit 3.1.4.2

⁷⁷ L 121/2015, Til § § 1, nr. 2

6.3.2.1 Betingelserne for tvangsmæssig anbringelse skal være til stede

I forhold til den første betingelse indeholder denne ingen ændring i forhold til gældende ret, idet det allerede efter ADL § 9, stk. 3 og 4, er en betingelse for gennemførelse af adoption uden samtykke, at servicelovens bestemmelser for anbringelse uden samtykke efter § 58 er opfyldt. Dette fortolkes således, at det netop er betingelserne i SEL § 58, stk. 1, nr. 1 eller 2, der skal være opfyldt, jf. ovenfor under 4.2. Ved at indskrive kravet direkte i loven sker der således blot en tydeliggørelse af kravet.

I tilfælde hvor barnet er anbragt udenfor hjemmet med samtykke, skal der foretages en vurdering af hvorvidt anbringelsen, på tidspunktet for overvejelserne om adoption uden samtykke, vil kunne ske uden samtykke. Det er dog væsentligt, at vurderingen foretages uafhængigt af overvejelserne om adoption, således at fokus alene er på anbringelsesspørgsmålet. Dette gælder desuden også for det nye stk. 4.⁷⁸

I forhold til det nye stk. 3 giver betingelsen ikke anledning til problemer, idet forældre, som varigt er ude af stand til at varetage omsorgen for et barn, altid vil medvirke til at udgøre en "...åbenbar risiko for, at barnet eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade...", jf. SEL § 58, stk. 1, såfremt de skal fungere som primære omsorgspersoner for barnet.

6.3.2.2 Ændringen fra "godtgøre" til "sandsynliggøre"

Det fremgår af forarbejderne til loven, at det er Ministeriets forventning, at ændringen fra "godtgøre" til "sandsynliggøre" vil betyde, at adoption uden samtykke vil komme på tale i de tilfælde, hvor forældrene med al sandsynlighed ikke vil komme til at kunne varetage omsorgen for barnet, men hvor dette altså ikke endegyldigt kan dokumenteres. Det er fremhævet, at denne lempelse ikke skal forstås som en lempelse i vurderingsgrundlaget for prognosevurderingen, idet dette skal betragtes som en videreførelse af gældende ret. Hensigten er derimod, at lempelsen skal ses i forhold til at forudse fremtiden i prognosevurderingen, og dermed afgøre om det er sandsynligt, at forældrene vil kunne komme til at varetage omsorgen for barnet.⁷⁹

Som nævnt ovenfor under 5.2.1.1 fremgår det af Ankestyrelsens rapport, at en del af årsagen til, at kommunerne finder det vanskeligt at dokumentere det varige fravær af forældreene bl.a. er, at de mener, at de sager hvor adoption uden samtykke vil kunne komme på tale, ofte er sager, hvor forældrene lider af psykisk sygdom eller har misbrugsproblemer. Kommunerne påpeger således, at disse forældre, såfremt de kommer i behandling, i nogle tilfælde vil kunne udvikle forældreene. Lovændringen vil således betyde, at bestemmelsen vil kunne finde anvendelse på netop disse situationer, hvor forældre altså ikke er i stand til at varetage omsorgen for barnet, og hvor der ikke er udsigt til, at dette forhold vil ændre sig, men hvor det er vanskeligt at godtgøre, at forældrene varigt er uden forældreene.

Det fremgår desuden af forarbejderne, at barnets alder vil være af betydning ved vurderingen af, hvorvidt det er sandsynliggjort, at forældrene er uden forældreene. Der stilles større krav til dokumentationen af sandsynliggørelsen ved et helt lille barn - hvor forældrene ikke har indgået i en egentlig forældre/barn-relation, og hvor der ikke foreligger oplysninger om forældrenes evne til at varetage omsorgen for ældre søskende - end ved et større barn, hvor det har været muligt at observere relationen gennem en periode.⁸⁰ En sådan tydeliggørelse af kravene til dokumentationen kendes ikke fra forarbejderne til gældende ret, men som nævnt ovenfor under 4.2.1 fremgik det af retssikkerhedsbetænkningen, som lå til grund for den gældende adoptionslov, at betingelserne for anvendelse af ADL § 9, stk. 3 var så strenge, at bestemmelsen forventeligt kun ville blive anvendt i ekstraordinære tilfælde. Hermed må der siges implicit at ligge et sådant skærpet krav til dokumentationen ved adoption uden samtykke af helt små børn. Det må således vurderes, at lovforslaget på

⁷⁸ L 121/2015, Til § 1, nr. 2

⁷⁹ L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁸⁰ L 121/2015, afsnit 3.1.3

dette punkt viderefører gældende ret i forhold til dokumentationskravene i sager om adoption af helt små børn. Dog indeholder ændringsforslaget altså den væsentlige ændring, at dokumentationen nu blot skal sandsynliggøre - og altså ikke godtgøre - en manglende forældreevne.

Ændringsforslaget må således forventes at fjerne en væsentlig barriere i forhold til anvendelse af reglerne om adoption uden samtykke, og selvom dokumentationskravene fortsat er strenge, ikke mindst når det drejer sig om helt små børn, så udgør ændringen en afgørende og efterspurgt lempelse i forhold til gældende ret.

6.3.3 Den nye adoptionslov § 9, stk. 4

Med den nye § 9, stk. 4 skal det være muligt for plejefamilien at adoptere det barn, som er anbragt hos dem uden samtykke, under forudsætning af, at barnet først og fremmest er anbragt udenfor hjemmet i plejefamilie efter SEL § 66, stk. 1 nr. 1-3. Ifølge bestemmelsen det vil sige, at barnet enten skal være anbragt i en plejefamilie, en kommunal plejefamilie eller en netværksfamilie. I kravet ligger implicit, sammenholdt med kravet vedrørende tilknytningen til plejefamilie, jf. nedenfor, at det er den pågældende plejefamilie, som anbringelsen finder sted ved, der efter bestemmelse kan adoptere barnet. Den foreslåede bestemmelse adskiller sig på denne vis fra den gældende § 9, stk. 4, hvor adoption uden samtykke kan komme på tale, når barnet har været anbragt i mindst tre år, men hvor adoptionen også kan gennemføres som en fremmedadoption, og således ikke nødvendigvis skal ske til den plejefamilie, som barnet aktuelt er anbragt i. Ændringen skal formentlig ses som en kodificering af praksis, idet alle adoptioner som er gennemført efter gældende ret, er gennemført til de tidligere plejeforældre, jf. afsnit 5.2.2. Under hensyn til kravet om kontinuitet og stabilitet, må ændringsforslaget da også siges at være sagligt, idet et familieskifte ved en fremmedadoption næppe kan siges at sikre disse kriterier.

Den nye bestemmelse skal antageligt ligeledes tydeliggøre muligheden for at gennemføre adoption til plejefamilien, idet Ankestyrelsens rapport som bekendt viste, at kommunerne generelt er af den opfattelse, at plejeforældrene som udgangspunkt ikke ønsker at adoptere. Kravet om, at adoptionen sker til plejefamilien har således indsnævret anvendelsesområdet i forhold til den gældende bestemmelse, men set i forhold til praksis, vil dette ikke få nogen betydning, da fremmedadoption som nævnt ikke har været anvendt efter de gældende regler, og da hensynet til stabilitet og kontinuitet antageligt vil være til hinder herfor. Kravet om at adoption efter bestemmelsen skal gennemføres til plejefamilien, forhindrer dog at de børn, som kunne have gavn af en adoption, men som er anbragt i en plejefamilie der ikke ønsker at adoptere, ikke kan adopteres efter bestemmelsen. Disse børn vil imidlertid gennem en fremmedadoption kunne adopteres efter det foreslåede stk. 3, hvis betingelserne herfor er opfyldt, eller efter opsamlingsbestemmelsen i stk. 2. Hensynet til kontinuitet og stabilitet, vil dog formentlig som hovedregel betyde, at dette ikke vil være til barnets bedste, og således slet ikke i de tilfælde, hvor barnets tilknytning til plejeforældrene har antaget en sådan karakter, at et brud med plejefamilien vil være decideret skadeligt for barnet. Her vil hensynet til barnets tarv med al sandsynlighed betyde, at barnet vil have større gavn af en fortsat anbringelse.

Ifølge Ankestyrelsens rapport har nogle kommuners princip om samlet anbringelse af søskende, jf. afsnit 5.3, udgjort en barriere for tvangsadoption. Denne problemstilling er ikke nævnt i forarbejderne til lovforslaget, men grundet de generelle lempelser som følger af lovforslaget, vil det dog formentlig blive lettere at indstille flere søskende til adoption, idet de forskellige tidsmæssige sondringer bl.a. vil være ophævet. Den foreslåede ADL § 9, stk. 4, evt. i sammenhæng med ADL § 9, stk. 2, vil således give en lettere adgang for en plejefamilie til at adoptere en søskendeflok.

Bestemmelsens andet krav er, at betingelsen om tvangsmæssig anbringelse udenfor hjemmet efter SEL § 58, stk. 1 også her skal være opfyldt. Der skal ligesom efter stk. 3 foretages en vurdering af om anbringelsen, på tidspunktet for overvejelserne om adoption uden samtykke, vil kunne ske uden samtykke i de tilfælde, hvor barnet er anbragt udenfor hjemmet med samtykke. Kravet vil som ud-

gangspunkt ikke give anledning til problemer, idet adoption uden samtykke kun kommer på tale i yderste konsekvens, og når det vurderes at være den bedste løsning for barnet.⁸¹

Betingelsen kan dog forhindre at et barn, som ellers ville have gavn af en adoption kan adopteres, fordi grundlaget for tvangsmæssig anbringelse ikke er til stede. Dette kan være problematisk i forhold til et barn, som har været frivilligt anbragt udenfor hjemmet i en årrække, men som har fået en så stærk tilknytning til plejefamilien, at en separation fra dem vil være skadelig for barnet. Her må det dog antages, at en adoption i så fald vil kunne gennemføres efter opsamlingsbestemmelsen i ADL § 9, stk. 2, såfremt det må antages at være til barnets bedste, selvom grundlaget for en tvangsmæssig anbringelse ikke er til stede.

Det tredje og vigtigste krav er, at barnets tilknytning skal have fået en sådan karakter, at det vil være decideret skadeligt for barnet at bryde denne tilknytning, navnlig under hensyn til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst. Kravet om en anbringelsestid på minimum tre år er således ophævet, og det afgørende bliver herefter barnets tilknytning til plejefamilien,⁸² men barnets kontakt med de biologiske forældre spiller også ind ved denne vurdering.⁸³ Det bemærkes i forarbejderne, at der ved gennemførelse af adoption uden samtykke er tale om et skærpet krav, for så vidt angår betydningen af den opnåede tilknytning til plejefamilien i forhold til den tilknytning, som et barn kan have opnået til et anbringelsessted, som har resulteret i en fortsat anbringelse efter SEL § 68 a.⁸⁴ Det skal efter den foreslåede ændring være decideret skadeligt for barnet at miste tilknytningen til plejefamilien, mens det i forhold til en fortsat anbringelse blot er et krav, at barnet har opnået en sådan tilknytning til anbringelsesstedet, at det på sigt vil være af væsentlig betydning for barnets bedste, at det forbliver på anbringelsesstedet.

Når et barn er anbragt udenfor hjemmet, skal kommunen, i medfør af servicelovens regler, tilbyde forældrene støtte, med henblik på at få barnet hjemgivet, også selvom dette ikke kan anses som sandsynligt. Ligeledes skal forældrene have mulighed for samvær, hvis dette må vurderes at være til barnets bedste, også selvom kommunen forbereder en indstilling til Børn- og ungeudvalget om adoption uden samtykke.⁸⁵ Det fremgår af Ankestyrelsens rapport, jf. afsnit 5.6, at hele tankesættet i forhold til adoptionsloven adskiller sig væsentligt fra det kommunerne kender fra serviceloven, da det i anbringelsessagerne ikke blot er hensynet til barnets bedste, men også hensynet til familierelationen, som kommunerne arbejder for at styrke. Netop det forhold, at kommunerne både skal arbejde på en hjemgivelse og samtidig foretage de nødvendige undersøgelser for at gennemføre en adoption, i de tilfælde, hvor dette må betragtes som bedst for barnet, må således vurderes fortsat at ville volde kommunerne problemer også efter lovændringen.

Der er i den nye lov ikke ændret på hvem der kan godkendes som adoptanter, og der henvises derfor til reglerne i ovennævnte afsnit 4.5. En adoption af plejefamilien kan således fortsat gennemføres som en familieadoption, hvilket betyder, at plejeforældrene ikke skal godkendes som adoptanter. Det er dog af Ministeriet fremhævet, at muligheden for at gennemføre adoption uden samtykke til en plejefamilie i samspil med reglerne om anbringelse i en bestemt familie med henblik på adoption, jf. SEL § 68 c, stk. 1, ikke må etablere en særlig let adgang til at anvende disse adoptioner.⁸⁶ Det bør således ikke være muligt for en familie, som har fået afslag på godkendelse som adoptanter,

⁸¹ Netop muligheden for at tvangsadoptere frivilligt anbragte børn har været skarpt kritiseret i forbindelse med den netop afsluttede sag fra Rødovre om en handicappet mor, som har fået tvangsbortadopteret sin syvårige datter. Maria Ventegodt Liisberg, jurist og ligebehandlingschef ved Institut for Menneskerettigheder udtaler bl.a.: ”Vi mener ikke, at Landsretten i tilstrækkelig grad har gjort klart, hvilke særlige omstændigheder, der har været for at skride til bortadoption fremfor at fortsætte den frivillige anbringelse.”, jf. ”Dom skaber tvivl om handicappedes rettigheder”, Freja Bech-Jessen, Kristeligt Dagblad, 2015, <http://www.etik.dk/danmark/dom-skaber-tvivl-om-handicappedes-rettigheder>, Besøgt 4.5.15

⁸² L 121/2015, afsnit 3.1.4.3

⁸³ L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁸⁴ L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁸⁵ L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁸⁶ L 121/2015, afsnit 3.1.3

at omgå reglerne, ved at modtage et barn i pleje med henblik på adoption. Et sådant forsøg må dog også forventes at have undtagelsens karakter.

Anvendelse af den nye ADL § 9, stk. 4 forudsætter, at barnet som udgangspunkt har været anbragt hos plejefamilien gennem en årrække, før adoption vil kunne ske under henvisning til tilknytningen, dog således at tilknytningen kan være etableret allerede efter en kortere periode for så vidt angår ældre børn.⁸⁷ Et klart ønske fra barnet skal således tillægges betydning, såfremt barnets alder og modenhed betyder, at barnets holdning skal have indflydelse på beslutningen om adoption. Bestemmelsen kan altså som hovedregel ikke anvendes allerede efter få års anbringelse i plejefamilie, og vil dermed ikke kunne benyttes i forhold til små børn, som er anbragt i plejefamilie umiddelbart efter fødslen. I disse tilfælde vil børnene dog kunne adopteres efter stk. 2 eller den foreslåede stk. 3.⁸⁸

Ifølge de gældende regler er det som bekendt allerede muligt, efter ADL § 9, stk. 4, at foretage en adoption af et barn, som har været anbragt udenfor hjemmet i en periode på mindst tre år, hvis det kan godtgøres, at forældrene er varigt ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Såfremt forældrene ikke er uden forældreevne, men blot ikke ønsker kontakt med barnet er det dog muligt at adoptere barnet uden samtykke efter den gældende ADL § 9, stk. 2. Adoption i disse situationer vil i praksis være betinget af, at kontakten mellem barnet og forældrene har været afbrudt i en periode på fem-seks år, og at den manglende kontakt kan tilskrives forældrenes manglende forsøg på at have kontakt.⁸⁹ Tilsvarende er det muligt at adoptere et barn uden samtykke efter samme bestemmelse, selvom barnet endnu ikke har været anbragt udenfor hjemmet i tre år, hvis væsentlige hensyn til hvad der er bedst for barnet taler for det.

Den nye bestemmelse åbner således ikke umiddelbart for muligheder, som ikke allerede eksisterede efter den gældende ADL § 9, stk. 2, men den ændrede affattelse af ADL § 9, stk. 4 synliggør nu muligheden for adoption til plejeforældrene, direkte i lovteksten, hvilket uvægerligt vil medføre at kommunerne får øget fokus på muligheden.

Som nævnt udgør det nye stk. 4 reelt en indskrænkning i forhold til anvendelse af det gældende stk. 4, idet forholdet til plejeforældrene skal have antaget en sådan karakter, at et brud vil være skadeligt for barnet. Dette er som bekendt ikke et krav efter gældende ret, og spørgsmålet er således om dette skærpede krav til tilknytningen mellem barn og plejefamilie kommer til at etablere en ny barriere i forhold til anvendelse af reglerne, fordi bevisbyrden for, at en adskillelse fra plejeforældrene vil være skadelig, kan være vanskelig at løfte.

Bestemmelsen kan tillige utilsigtet komme til at udgøre en barriere i forhold til anvendelse af det nye stk. 3, idet adoption efter denne bestemmelse formentlig ofte vil ske til plejeforældrene. Spørgsmålet er således om kommunerne i disse situationer vil være tilbageholdende med at anvende af stk. 3, dersom det ikke kan dokumenteres, at forholdet mellem plejefamilien og barnet har antaget en sådan karakter, at en separation ligefrem vil være skadelig for barnet.

6.3.4 Ændringen i forhold til samværsreglerne

I forbindelse med ophævelse af reglen i ADL § 9, stk. 3 om at forældrene ikke må kunne spille en positiv rolle under et samvær, er det ligeledes foreslået, at ændre FAL § 20 a, således at der i særlige tilfælde, og efter en konkret vurdering også kan fastsættes samvær eller anden kontakt mellem barnet og den oprindelige slægt, selvom der ikke har været samvær forud for adoptionen.⁹⁰ I disse tilfælde er det en forudsætning, at samværet vurderes at være bedst for barnet og kan gennemføres under betryggende forhold, og eventuelt med professionel støtte.⁹¹

⁸⁷ L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁸⁸ L 121/2015, Til § 1, nr. 2

⁸⁹ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 10.4

⁹⁰ L 121/2015, afsnit 3.2.3

⁹¹ L 121/2015, Til § 3, nr. 1

Et eventuelt samvær vil ikke i sig selv være til hinder for at gennemføre en tvangsadoption, hvis det må betragtes som værende til barnets bedste. Heri består dog ingen ændring i forhold til gældende ret, idet en forudsætning for at fastsætte samvær efter gældende ret jo netop er, at der har været kontakt mellem barnet og den oprindelige slægt forud for adoptionen.

En situation, hvor adoption uden samtykke kan komme på tale trods forudgående kontakt, vil være, hvor hensynet til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst bedst ville kunne sikres gennem adoption, selvom forældrene er i stand til at gennemføre et samvær med barnet. Dog vil et velfungerende samvær, hvor forældreevnen gradvist udvikles, som udgangspunkt være til hinder for, at adoption kan gennemføres.⁹²

Ministeriet fremhæver på ny i forarbejderne til L 121/2015, at muligheden for at fastsætte samvær efter FAL § 20 a efter en adoption uden samtykke ikke må få den konsekvens, at tvangsmæssig adoption anses som mindre indgribende. I forhold til forarbejderne til L 105/2009 tilføjes i forarbejderne til L 121/2015, at afgørelsen træffes af Statsforvaltningen ud fra hvad der må anses som værende bedst for barnet og kan først træffes, når adoptionen er gennemført.⁹³

Selvom forslaget skal ses i sammenhæng med de generelle lempelser, som ligger i kravet om at sandsynliggøre et vedvarende fravær af forældreevne fremfor at godtgøre det, så må det fortsat antages, at grundlaget for en tvangsadoption som udgangspunkt vil tale imod at fastsætte samvær, særligt i de situationer, hvor der ikke har været forudgående kontakt mellem barnet og forældrene.

Der synes således ikke at være grundlag for at antage, at lovændringen vil medføre en stigning i fastsættelsen af samvær efter adoption uden samtykke.

6.3.5 Ændring af processen for sagsbehandlingen

Under en sag om adoption uden samtykke er der en række myndigheder involveret i sagsbehandlingen. For at optimere sagsforløbet fremhæver Ministeriet vigtigheden af, at de enkelte myndigheder er bekendte med, hvilke opgaver de skal varetage og afgrænsningen i forhold til de øvrige aktører. Det er ifølge lovens forarbejde Ministeriets vurdering, at en sådan præcisering kan opnås ved at lade reglerne indskrive i lovgivningen fremfor at lade det fremgå af administrative forskrifter, som tilfældet er det i dag.⁹⁴

Det foreslås således at samle reglerne om behandling af sager om adoption uden samtykke ved at indsætte et nyt afsnit i servicelovens kapitel 11, som omhandler særlig støtte til udsatte børn og unge. Det nye afsnit skal indeholde fem nye bestemmelser og omhandle myndighedernes opgaver i forbindelse med adoption uden samtykke, og skal skærpe kommunernes opmærksomhed på området.⁹⁵

6.3.5.1 Kommunerne, Børn- og Ungeudvalget og Ankestyrelsen

Der indsættes en ny bestemmelse i serviceloven som § 68 d, der skal fremhæve kommunernes forpligtelse til at overveje adoption som alternativ til en langvarig anbringelse, når hensynet til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst taler for det.⁹⁶ Det er derfor som udgangspunkt ikke nødvendigt at overveje adoption, når der er tale om en ung på 16-17 år, eller hvor anbringelsen skyldes midlertidig sygdom hos forældrene, og hvor barnet derfor kan forventes hjemgivet. Bestemmelsen skal endvidere gælde ved kommunens vurdering af, om en anbringelse udenfor hjemmet skal oprettholdes.⁹⁷

Formålet hermed er at fremhæve, at kommunerne har denne forpligtelse, men selve indskrivningen i loven indebærer ikke, at kommunen pålægges en forpligtelse, som ikke allerede består efter gæl-

⁹² L 121/2015, afsnit 3.1.3

⁹³ L 121/2015, afsnit 3.2.2

⁹⁴ L 121/2015, afsnit 3.3.2.1

⁹⁵ L 121/2015, Til § 2, nr. 2

⁹⁶ L 121/2015, Til § 2, nr. 2

⁹⁷ L 121/2015, Til § 2, nr. 2

dende ret. Et andet formål med indskrivningen i serviceloven er endvidere at fremhæve sammenhængen mellem servicelovens foranstaltninger og adoptionslovens mulighed for at gennemføre adoption uden samtykke i de tilfælde, hvor dette må anses som et bedre alternativ end en langvarig anbringelse uden for hjemmet. På denne måde vil der således komme en bedre sammenhæng mellem adoptionsloven og serviceloven, som indeholder det lovgivningsmæssige grundlag for den kommunale indsats i forhold til udsatte børn.⁹⁸

Netop en tydeliggørelse af sammenhængen mellem serviceloven og adoptionsloven må antages at være et vigtigt tiltag. Per 2. februar 2014 var der i alt 13.719 børn, som var anbragt uden for hjemmet efter servicelovens regler,⁹⁹ og kommunerne har således generelt et godt kendskab til reglernes anvendelsesområde. Ved at indskrive reglerne om adoption uden samtykke i serviceloven, vil kommunerne blive konfronteret med deres forpligtigelse til at overveje adoption, når det konstateres, at et barn har et særligt behov for støtte.

Det fremgår af Ministeriets overvejelser, at det bør præciseres, hvilke undersøgelser kommunerne skal iværksætte, og hvilke oplysninger der skal indhentes for at dokumentere, at betingelserne for adoption uden samtykke er opfyldt.¹⁰⁰ Det foreslås således i lovforslaget at indsætte tre nye bestemmelser i serviceloven, som særligt skal omhandle og tydeliggøre sagsgangen hos myndighederne. Den første af disse bestemmelser er SEL § 68 e, som fastslår, at kommunen skal forelægge sagen for Børn- og Ungeudvalget, når de mener, at betingelserne for adoption uden samtykke er opfyldt efter ADL § 9, stk. 2-4. Bestemmelsens stk. 2 samler de krav om dokumentation og oplysning, som skal være opfyldt, før adoption uden samtykke kan komme på tale. Disse fremgår i dag dels af adoptionsloven, dels af adoptionsbekendtgørelsen og dels af Vejledning om frigivelse af børn til national adoption, og omfatter den børnefaglige undersøgelse, jf. SEL § 50, handleplanen, jf. SEL § 140, prognosevurdering af forældreevne samt dokumentation for at betingelserne for tvangsadoption er opfyldt, jf. ADL § 9, stk. 2-4 og oplysninger om barnets holdning til den påtænkte adoption, jf. ADL § 6, stk. 1 og 3. Af den foreslåede bestemmelses stk. 3 fremgår det tillige, at indstillingen om adoption uden samtykke skal indeholde en redegørelse for, at kravene om tvangsmæssig anbringelse efter SEL § 58, stk. 1, nr. 1 og 2 er opfyldt.¹⁰¹ Den foreslåede bestemmelse skal tydeliggøre kommunens opgaver i forbindelse med en indstilling til Børn- og Ungeudvalget om adoption uden samtykke og dermed fjerne usikkerheden, som kommunerne beskriver, er forbundet med anvendelsen af reglerne om tvangsadoption.¹⁰²

Bestemmelsen svarer i det store hele til de krav, som i dag følger af adoptionsbekendtgørelsen § 17. Det fremgår af Ankestyrelsens rapport, at kommunerne er bekendte med, hvilke undersøgelser der skal gennemføres, når forældreevnen skal vurderes, og umiddelbart er der således ikke noget i Ankestyrelsens rapport der tyder på, at kommunerne betvivler, hvilke betingelser der skal være opfyldt, før en sag om adoption uden samtykke kan indbringes for Børn- og Ungeudvalget. Udfordringen med anvendelse af reglerne om adoption uden samtykke synes således ikke umiddelbart at ligge heri, og indskrivningen af kommunernes opgaver i loven tydeliggør således fremgangsmåden i sagerne, men hvorvidt dette vil medføre en hyppigere anvendelse af reglerne er dog uvist.

Den anden af de tre nye bestemmelser i serviceloven, som omhandler tydeliggørelse af sagsgangen hos myndighederne, er den nye SEL § 68 f, stk. 1. Denne indeholder forslag om, at Børn- og Ungeudvalget kan tiltræde kommunens indstilling om adoption uden samtykke og indstille til Ankestyrelsen, at denne meddeler samtykke adoptionen. Den foreslåede bestemmelse er anderledes end den gældende SEL § 74, stk. 1, nr. 13, idet Børn- og Ungeudvalget efter de nye regler altså skal afgive

⁹⁸ L 121/2015, afsnit 3.3.3.1

⁹⁹ Danmarks Statistik, <http://www.statistikbanken.dk/BU02B>

¹⁰⁰ L 121/2015, afsnit 3.3.2.1

¹⁰¹ L 121/2015, afsnit 3.3.3.1

¹⁰² L 121/2015, Til § 2 nr. 2

en indstilling til Ankestyrelsen og ikke længere træffe afgørelse om anbefaling af adoption uden samtykke.

Det fremgår desuden af Ministeriets overvejelser, at barnets forælder, som ikke har del i forældremyndigheden samt plejeforældre, som ønsker at adoptere barnet, skal have mulighed for at udtale sig til Børn- og Ungeudvalget, på tilsvarende måde, som gældende ret giver barnet og forældremyndighedsindehaveren.¹⁰³ Den foreslåede SEL § 68 f, stk. 2 skal således sikre, at sagens parter, herunder nu også plejeforældre og deres bisiddere samt advokater, har mulighed for at udtale sig.¹⁰⁴ Stykket svarer i hovedtræk til SEL § 74, stk. 2, men personkredsen, som skal inddrages i sagen, er udvidet i forhold til gældende ret. Plejeforældrene opnår dog kun partsstatus, hvis de søger om adoption, jf. forslaget 2. pkt. Denne personkreds er dog allerede inddraget i sagen, idet den er tilbudt advokatbistand efter ADL § 15 a.¹⁰⁵

I stk. 3 foreslås det at indsætte en bestemmelse om Børn- og Ungeudvalgets behandling af sager om adoption uden samtykke, som det kendes fra den gældende SEL § 74, stk. 4-6, idet det foreslås indskrevet, at Børn- og Ungeudvalgets afgørelse træffes ved kvalificeret flertal, således at fire ud af fem af udvalgets medlemmer skal stemme for adoptionen. Det skal ligeledes føres til udvalgets protokol, hvis det dissenterende medlem er den juridiske dommer, og indstillingen skal begrundes skriftligt.¹⁰⁶ Netop det forhold, at der er tale om en indstilling og ikke en afgørelse (som det er tilfældet efter gældende rets § 74, stk. 6 i serviceloven) indebærer, at bestemmelserne om klageadgang i SEL § 74 ikke videreføres.¹⁰⁷

Den foreslåede bestemmelse er således stort set en videreførelse af gældende ret, men med de nævnte forskelle, at plejeforældrene tillægges partsstatus, såfremt de søger om adoption af barnet og det faktum, at Børn- og Ungeudvalget nu afgiver en indstilling frem for en afgørelse.

I forhold til spørgsmålet om partsstatus har dette naturligvis en stor symbolsk betydning for plejeforældrene, hvis interesse for sagens udfald nu anderkendes i loven. I forhold til retten til at udtale sig om sagen, vil den nye bestemmelse næppe medføre store forandringer i praksis, idet plejeforældrene generelt altid høres i forbindelse med en sag om adoption, se fx TFA 2013.570 V, hvor plejemoderen bl.a. udtalte, at det var hendes oplevelse, at B med en god struktur og rutine i hverdagen rejser sig og kører godt, og at han bliver sårbar ved ændringer. Dog vil plejeforældrene med partsstatus have ret til at komme med deres egen udlægning af forholdene omkring barnet, og således ikke blive begrænset til at besvare de øvrige parters spørgsmål.

For så vidt angår forslaget om at Børn- og Ungeudvalgets afgørelse om adoption i stedet skal være en indstilling, kan det ikke antages at få konsekvenser. Det fremgår af lovens forarbejder, at ændringen betyder, at klageadgangen i SEL § 74 ikke videreføres, men da Børn- og Ungeudvalgets afgørelse om anbefaling af adoption uden samtykke til Ankestyrelsen efter gældende ret er procesledende, er der ingen klageadgang, og forslaget indebærer således ingen praktiske ændringer.

Ankestyrelsens opgaver skal ifølge ministeriet specificeres, idet styrelsens opgave i forbindelse med anvendelse af den foreslåede § 9, stk. 3 alene består i at sikre sig, at betingelserne for, at barnet kan adopteres uden samtykke, er opfyldt. Det er således ikke Ankestyrelsens opgave at vurdere, om den påtænkte adoptivfamilie er egnet til at adoptere det pågældende barn, da denne kompetence tilfalder Statsforvaltningen og i nogle tilfælde Adoptionsnævnet. I sager som rejses efter den foreslåede § 9, stk. 4, skal Ankestyrelsen dog - som en del af vurderingen af om kravene til tvangsmæssig adoption er opfyldt - afgøre, om plejefamilien er egnet til at adoptere det pågældende barn.¹⁰⁸

Der fremgår dog ikke nærmere specifikationer i lovforslaget eller lovens forarbejder til, hvilke vurderinger og sondringer Ankestyrelsen skal foretage, når det skal afgøres, om Børn- og Ungeudval-

¹⁰³ L 121/2015, afsnit 3.3.2.1

¹⁰⁴ L 121/2015, afsnit 3.3.3.1

¹⁰⁵ L 121/2015, Til § 2, nr. 2

¹⁰⁶ L 121/2015, afsnit 3.3.3.1

¹⁰⁷ L 121/2015, Til § 2, nr. 2

¹⁰⁸ L 121/2015, afsnit 3.3.2.2

gets indstilling kan tiltrædes. Det må således forventes, at ministeren vil fastsætte nærmere regler på området med hjemmel i den foreslåede SEL § 68 h, jf. nedenfor.

Kan Ankestyrelsen tiltræde Børn- og Ungeudvalgets indstilling om adoption uden samtykke, giver styrelsen samtykke hertil, jf. den foreslåede § 68 g. Uanset Ankestyrelsens beslutning meddeler og begrundet styrelsen skriftligt resultatet til sagens parter og kommunen. Dette svarer i det store og hele til den fremgangsmåde, som i dag følger af retssikkerhedsloven § 55, stk. 2, nr. 3, dog således at den begrundede skriftlige meddelelse i det foreslåede tilfælde også skal foreligge, når styrelsen vælger ikke at tiltræde indstillingen. Baggrunden herfor er at give parterne og kommunerne et indblik i, hvordan styrelsen har vurderet sagen,¹⁰⁹ og den foreslåede bestemmelse fastsætter således tydelige processuelle rammer for de opgaver, som påhviler Ankestyrelsen under sagsbehandlingen.¹¹⁰

Af Ankestyrelsens rapport fremgik, at kommunerne efterspurgte såvel principafgørelser som sparing. Et begrundet afslag på tiltrædelse af Børn- og Ungeudvalgets indstilling kan forhåbentlig give kommunerne en form for rettesnor i forhold til hvilke krav, der stilles til sagens oplysning. Ordningen kan således forventes at have god effekt i forhold til kommunernes forståelse for reglernes anvendelsesområde.

Ankestyrelsen skal desuden som noget nyt kunne hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen. De kan dog fortsat nøjes med at pålægge kommunen at indhente nye oplysninger, såfremt styrelsen vurderer, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst.¹¹¹ Ankestyrelsens mulighed for at hjemvise sager står i kontrast til ønsket om et hurtigt sagsforløb. Det er dog ikke Ankestyrelsens opgave at indhente materiale og oplysninger om de pågældende sager, men derimod at vurdere de fremlagte sagsakter. Muligheden for hjemvisning betyder, at sagen på ny skal forelægges for Børn- og Ungeudvalget, og det stiller således større krav til kommunerne, idet disse selv må vurdere hvilke oplysninger, der skal indhentes til brug for Børn- og Ungeudvalget og Ankestyrelsens, ligesom det betyder, at sagsforløbet forlænges.

Det er tanken, at en denne kompetence til at hjemvise sager skal muliggøres ved at indsætte en bestemmelse i SEL § 68 h, som giver ministeren mulighed for at fastsætte nærmere regler for sagsbehandlingen.¹¹² Bestemmelsen er således en bemyndigelsesbestemmelse, som skal anvendes til at fastsætte de nærmere regler om sagsgangen i kommunen, Børn- og Ungeudvalget og Ankestyrelsen.¹¹³ Den gældende bestemmelse i ADL § 25, nr. 4, som giver ministeren kompetence til at fastsætte regler om tvangsadoption ændres således, at den kun omfatter Statsforvaltningens sagsbehandling, jf. nedenfor afsnit 6.3.5.2.

Det foreslås endvidere, at der under Ankestyrelsens behandling af sagen skal deltage en person med særlig kendskab til adoptionsloven, som dog ikke skal have stemmeret.¹¹⁴ Forslaget skal formentlig ses i sammenhæng med afskaffelsen af forlæggelsen for ministeren, idet denne inddragelse netop har haft til hensigt at inddrage faglig ekspertise, jf. følgende afsnit 6.3.5.2.

6.3.5.2 Statsforvaltningen, ministeren (Ankestyrelsen, Familieafdelingen) og domstolene

I adoptionsloven foreslås der indsat en ny § 10, som skal sikre, at Statsforvaltningen iværksætter behandlingen af en sag om tvangsmæssig adoption, når den modtager underretning fra kommunen om, at Ankestyrelsen har meddelt samtykke til en tvangsadoption. Den foreslåede bestemmelse understøtter således den behandlingsgang, som allerede følger af reglerne i adoptionsbekendtgørelsen

¹⁰⁹ L 121/2015, afsnit 3.3.3.1

¹¹⁰ L 121/2015, Til § 2, nr. 2

¹¹¹ L 121/2015, afsnit 3.3.2.2

¹¹² L 121/2015, afsnit 3.3.3.1

¹¹³ L 121/2015, Til § 2, nr. 2

¹¹⁴ L 121/2015, afsnit. 3.3.3.1

og Vejledning om frigivelse af børn til national adoption, og den nye lov indebærer således, at Statsforvaltningens kompetence i sager om tvangsmæssig adoption lovfæstes.¹¹⁵

Efter bestemmelsens stk. 2 skal Statsforvaltningen afsøge muligheden for, at adoptionen sker frivilligt med samtykke fra forældrene. I forbindelse hermed skal Statsforvaltningen vejlede om muligheden for samvær, advokatbeskikkelse og domstolsprøvelse. Den foreslåede bestemmelse er en kodificering af gældende praksis på området, som også følger af den omtalte vejledning.¹¹⁶

Statsforvaltningen foretager en vurdering af de samme forhold som kommunerne, Børn- og Ungeudvalget og Ankestyrelsen, men Statsforvaltningen foretager også en vurdering af, om adoption vil være til gavn for det enkelte barn.

Den samme vurdering foretager ministeren, i praksis Ankestyrelsen, Familieafdelingen, når sagen forelægges for ministeren. Netop ministerens vurdering er med de nye bestemmelser fjernet. Ministeriets baggrund for forslaget er, at sagsbehandlingskridtet forlænger sagsbehandlingstiden unødigt, og en undladelse vil ikke forringe retssikkerheden.

Forelæggelsen for ministeren har tidligere varetaget den vigtige funktion at drage omsorg for at adoptionsfaglig ekspertise inddrages i sagsbehandlingen. Derfor er det intentionen, at Ankestyrelsens beslutning om at tiltræde Børn- og Ungeudvalgets indstilling til adoption uden samtykke fremadrettet skal træffes med deltagelse af en person, som besidder viden om adoption og den relevante lovgivning.

Desuden ophæves ADL § 12, som ikke anvendes i praksis. I ADL § 25, nr. 4 ændres "behandling" til "statsforvaltningens behandling", således at bestemmelsen kommer i overensstemmelse med den nye SEL § 68 h, jf. ovenfor, og den i ADL § 29 b, stk. 1 sikrede adgangen til at klage over Statsforvaltningens afgørelse om tvangsadoption ophæves, da heller ikke den anvendes i praksis.

I forhold til domstolens behandling af sagerne er der ikke fremsat ændringsforslag.¹¹⁷

6.3.6 Kommunernes adgang til at søge rådgivning fra VISO¹¹⁸

Det fremgår som nævnt af Ankestyrelsens ovennævnte rapport, at der er en række barrierer forbundet med kommunernes anvendelse af reglerne om adoption uden samtykke. Da reglerne er komplekse og tillige kun anvendes i meget sjældne tilfælde, er det ikke muligt for kommunerne at få tilstrækkelig praktisk erfaring til at udvikle erfaring og dermed ekspertise på området, hvorfor Ministeriet finder det vigtigt at fremhæve muligheden for at søge ekspertrådgivningen gemmen VISO. Rådførelse med VISO skal desuden medvirke til at højne og ensarte det faglige niveau, som i sidste ende gerne skulle være medvirkende til, at kommunerne overvejer og benytter reglerne om adoption uden samtykke som alternativ til tvangsmæssig anbringelse, når betingelserne herfor er til stede.¹¹⁹ Med den nye lov indsættes et nyt stykke i SEL § 13, stk. 7, som skal fremhæve denne vejledningsmulighed.

Ordningen med VISO har eksisteret siden 2005,¹²⁰ men et øget fokus på denne mulighed, tilsammen med muligheden for at begrunde tiltrædelser og afslag fra Ankestyrelsen, vil forhåbentlig kunne bidrage til den sparring på området, som kommunerne har efterspurgt.

6.4 Praksis

Formålet med følgende afsnit er som nævnt under 6.1 at diskutere og vurdere, hvorvidt de nye regler vil have den ønskede effekt, jf. min problemformulering. Til grund for denne vurdering har jeg valgt at inddrage fire sager, og ud fra disse vurdere, hvorvidt de ville have fået et andet udfald, såfremt de nye regler havde været gældende, på det tidspunkt hvor sagerne blev behandlet.

¹¹⁵ L 121/2015, Til § 1, nr. 3

¹¹⁶ L 121/2015, Til § 1, nr. 3

¹¹⁷ L 121/2015, afsnit 3.3.2.3

¹¹⁸ Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation

¹¹⁹ L 121/2015, afsnit 3.4.2

¹²⁰ L 121/2015, afsnit 3.4.1

Under afsnit 4.0 har jeg nævnt et par udtalelser fra Ankestyrelsen, som er gengivet i TFA 2013.803 FS og TFA 2013.805 FS, samt de tre trykte domme der er på området, hvor adoption uden samtykke tillades, jf. TFA 2013.505 Ø, TFA 2013.570 V og TFA 2014.157 V. Disse sager vil ikke blive belyst yderligere, idet der som nævnt netop er givet samtykke til adoption i disse sager. Da hensigten med det nye lovforslag er at lempe betingelserne og dermed muligheden for adoption uden samtykke, vil disse sager ikke få et andet udfald, dersom de behandles efter den nye lov.

Ankestyrelsens principafgørelser er meget kortfattede, og sagsoplysningerne meget sparsomme, hvorfor vurderingsgrundlaget er et andet end ved dommene. Det er dog alligevel min vurdering, at de sager, jeg har valgt at inddrage, kan benyttes til at vurdere, hvorvidt de ville have fået et andet udfald, såfremt de var blevet behandlet efter den nye lov.

6.4.1 U.2013.2484 Ø

Den såkaldte Mern-sag, gengivet i U.2013.2484 Ø, er som de ovennævnte domme ligeledes nævnt under afsnit 4.0. Dommen adskiller sig dog fra de øvrige trykte domme, idet der her ikke gives tilladelse til adoption uden samtykke.

Sagen omhandler et plejeforældrepar, som efter ADL § 9, stk. 4, jf. stk. 2, ønskede at adoptere deres 17-årige plejebarn, der havde været anbragt hos dem, siden han var ca. en måned gammel. Drengen blev dog flyttet fra familien, da han var 15, da plejeforældrene blev anklaget for vold mod to tidligere plejebørn. Under behandlingen af adoptionssagen faldt der dom i straffesagen, hvor plejeforældrene fandtes skyldige, og begge blev ikendt fængselsstraffe og indtil videre frakendt retten til at beskæftige sig med børn eller unge under 18 år.

Statsforvaltningen traf afgørelse om ikke at tillade til adoption uden samtykke. Det var godtgjort, at drengens biologiske mor var varigt ude af stand til at varetage omsorgen for drengen, og af den børnesagkyndige undersøgelse fremgik det, at drengen selv ønskede at blive adopteret af plejeforældrene, men Statsforvaltningen fandt, at der var begrundet tvivl om plejeforældrenes forældreevne.¹²¹ Baggrunden for Statsforvaltningens tvivl blev begrundet med de to voldsdomme, som havde medført tvangsfjernelse af drengen med derpå følgende overvågning af samværet. Statsforvaltningen fandt således, at væsentlige hensyn til, hvad der måtte vurderes at være til barnets bedste, talte imod adoption.

Byretten lagde vægt på drengens klare ønske om at blive adopteret, ligesom den børnesagkyndige undersøgelse tillagdes stor betydning. I undersøgelsen vurderede psykologen, at drengen havde et stærkt tilknytningsforhold til sine plejeforældre, som gav ham tryghed, tillid og kærlighed. Det vurderes at være decideret ødelæggende for ham at skulle afskæres muligheden for at flytte tilbage til sin plejefamilie, ligesom det i en supplerende psykologudtalelse fremgik, at udfaldet af straffesagen var underordnet for ham. Byretten fandt således, at det trods voldsdommen var til barnets bedste, at han adopteres.

Af Landsrettens dom fremgår, at man er opmærksom på såvel børnepsykiaterens bekymringsskrivelse, der udtrykke bekymring over drengens fjernelse, såvel som erklæringen fra psykologen, der vurderede, at det vil være *“ødelæggende og decideret sygdomsfremkaldende”* ikke at lade ham flytte hjem til sine plejeforældre. Landsretten lagde dog vægt på, at det ifølge ADL § 2 er en forudsætning, for at adoption kan bevilges, at adoptionen er til gavn for den, der ønskes adopteret, og at det af adoptionsbekendtgørelsen § 16 fremgår, at Statsforvaltningen skal indhente straffeattest om ansøgeren, inden der bevilliges familieadoption. Af disse grunde fandt Landsretten ikke, at adoptionen kunne antages at være til gavn for drengen, hvorfor Landsretten stadfæstede Statsforvaltningens afgørelse.

¹²¹Da adoptionen ønskedes gennemført til plejeforældrene efter ADL § 9, stk. 4, kunne denne med tilladelse ske som en familieadoption, hvilket som beskrevet i afsnit 4.5 betyder, at plejeforældrene ikke forudgående skal godkendes som adoptanter efter ADL § 4 a, og der foretages derfor ikke nogen undersøgelse af forældreevnen.

Såfremt sagen havde været behandlet efter de nye regler, ville det være den nye § 9, stk. 4, der skulle finde anvendelse på tilfældet. Da drengen har været anbragt hos plejefamilien i 15 år, opfylder han den foreslåede bestemmelses første krav, som indebærer, at anbringelsen skal have fundet sted hos en plejefamilie efter SEL § 66, stk. 1, nr. 1-3. Herudover skal kravene for tvangsmæssig anbringelse udenfor hjemmet efter SEL § 58, stk. 1 være til stede. Da det fremgår af dommen, at det er godtgjort, at den biologiske mor er varigt uden forældreevne, er denne betingelse ligeledes opfyldt. Adoption kan således gennemføres efter den nye § 9, stk. 4, såfremt barnets tilknytning til plejefamilien har antaget en sådan karakter, at det vil være skadeligt for barnet at bryde denne tilknytning, navnlig under hensyn til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst.

Det fremgår af dommen, at såvel børnepsykiateren som psykologen udtrykker bekymring omkring drengens tvangsfjernelse fra plejefamilien. Psykologens vurdering passer nøjagtigt ind i ordlyden af den foreslåede bestemmelse, og sagen må vurderes at opfylde betingelserne for anvendelse af den foreslåede ADL § 9, stk. 4.

I dommen var der dog enighed blandt alle instanser om, at betingelserne for adoption uden samtykke efter den gældende ADL § 9, stk. 4 var opfyldt, og alligevel kom Landsretten frem til, at adoption ikke var til gavn for barnet. Såfremt sagen havde været behandlet efter lovforslagets regler, ville resultatet således med alt sandsynlighed heller ikke være blevet et andet. Som nævnt lægger Landsretten vægt på det overordnede hensyn, som følger af ADL § 2, og som indebærer, at adoptionen skal være til gavn for den, som ønskes adopteret, og sammenholder det med kravet om indhentelse af straffeattest fra den, som ønsker en familieadoption. Da plejeforældrene er dømt for vold mod andre plejebørn, er det således ikke rettens vurdering, at adoption er til gavn for drengen. Da det netop er dette hensyn i ADL § 2, som hele dommen hviler på, og da dette forhold ikke ændrer sig med lovændringen, er der ikke holdepunkter for at antage, at dommen ville have fået et andet udfald, dersom sagen var blevet behandlet efter de nye regler, selvom de objektive betingelser i bestemmelsen utvivlsomt er til stede. Det overordnede hensyn i ADL § 2 - sammenholdt med FNs børnekonvention artikel 3, som fastslår, at barnets tarv skal komme i første række ved alle foranstaltninger vedrørende børn - må således siges at vægte så tungt, at det ikke kan retfærdiggøres, at lade voldsdømte personer adoptere.

6.4.2 Ankestyrelsens principafgørelse 142-12

I den pågældende principafgørelse var spørgsmålet om adoption efter ADL § 9, stk. 3 indbragt for Ankestyrelsen. Sagen omhandlede et forældrepar, som havde fået deres barn fjernet ved fødslen. De havde samvær med barnet hver 14. dag, havde god kontakt med barnet og mødte stabilt til samværene. De havde dog svært ved at aflæse barnets signaler og et massivt behov for støtte under samværene.

Ankestyrelsen var af den opfattelse, at det måtte anses som godtgjort, at forældrene var varigt ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, men grundet det stabile samvær mellem forældre og barnet samt mellem forældrene og en ældre søskende, fandt Ankestyrelsen det ikke godtgjort, at forældrene ikke spillede en positiv rolle for barnet under samværet.

Havde sagen været behandlet efter de nye regler, ville det være den nye § 9, stk. 3, der ville finde anvendelse på sagen. Efter den nye bestemmelse er det først og fremmest en betingelse, at kravene til tvangsmæssig anbringelse er opfyldt. Da det fremgår af afgørelsen, at det må anses som godtgjort, at forældrene er varigt ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, er dette krav utvivlsomt opfyldt.

Det andet krav er, at det er sandsynliggjort, at forældrene varigt er ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, og da Ankestyrelsen som nævnt vurderer det godtgjort, at dette er tilfældet, vil det naturligvis ligeledes være sandsynliggjort.

Adoptionen skal af hensyn til kontinuitet og stabilitet vurderes at være til gavn for barnet. Da barnet endnu er ganske lille, og da det af den ovennævnte SIF-rapport, jf. afsnit. 6.1, fremgår, at adopterede børn generelt klarer sig bedre end anbragte børn, vil barnet statistisk set have gavn af en adoption. Det fremgår desuden, at barnet er i almindelig udvikling og trivsel, og da adoption, som nævnt

ovenfor under afsnit 5.2.2 egner sig bedst til sunde og velfungerende børn, synes dette kriterium også at være opfyldt.

Der er således intet i afgørelsen, der tyder på, at det pågældende barn ikke ville have gavn af adoption.

Af afgørelsen fremgår det, at begrundelsen for, at der ikke gives samtykke til adoption, er, at det ikke kan udelukkes, at forældrene vil være i stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær. Da dette dog ikke er en betingelse efter den nye bestemmelse, er denne forhindring ophørt. Objektivt må det således vurderes, at betingelserne for adoption i medfør af lovforslagets § 9, stk. 3 er opfyldt. Det fremgår som nævnt ovenfor, jf. afsnit 6.3.4, at forarbejderne til lovforslaget fastslår, at samvær mellem barnet og forældrene ikke er til hinder for at gennemføre en adoption uden samtykke. En forudsætning herfor er dog, at en sådan skal kunne begrundes i hensynet til barnets bedste, og hensynet til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst vil altså kunne begrunde en tvangsmæssig adoption i disse tilfælde. Derimod vil et velfungerende samvær, hvor forældrene gradvist udvikler forældreovenen som hovedregel være til hinder for tvangsadoption.

Da det fremgår af afgørelsen, at det anses for godtgjort, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen, vil der altså ikke være tale om nogen gradvis udvikling af forældreovenen, som skulle kunne forhindre gennemførelse af en adoption. Under hensyn til ovennævnte forskningsresultater, vil det således også umiddelbart være til barnets bedste at sikre det stabilitet og kontinuitet gennem en adoption.

Ud fra de foreliggende oplysninger er det således min vurdering, at der i den pågældende sag kunne være givet samtykke til adoption i det tilfælde, at sagen var blevet behandlet efter de nye regler.

6.4.4 Ankestyrelsens principafgørelse 236-10

Den pågældende principafgørelse omhandler ikke spørgsmålet om adoption uden samtykke, men derimod fortsat anbringelse udenfor hjemmet.

I den pågældende sag var der tale om en 14-årig dreng, som havde været anbragt, siden han var seks år. Ankestyrelsen traf afgørelse om, at anbringelsen skulle fortsætte indtil drengen blev 18 år. Baggrunden herfor var, at moderen, der havde forældremyndigheden alene, gennem mange år havde haft psykiske problemer og været indlagt på psykiatrisk hospital flere gange. Drengen var på grund af manglende kontinuitet og følelsesmæssig dybde fra moderens side følelsesmæssigt og personlighedsmæssigt skadet. Drengen var derfor svært behandlingskrævende og havde brug for ro og kontinuitet.

Styrelsen vurderede desuden, at såvel samvær som brev-, mail og telefonkontakt skulle være afbrudt i to år af hensyn til drengens sundhed og udvikling. Moderen havde ved tidligere samvær gjort drengen utryg, hendes psykiske problemer påvirkede ham på en u hensigtsmæssig måde, og drengen havde længe fastholdt, at han ikke ønskede at se moderen.

Da det fremgår af lovens forarbejder, jf. 6.3.5.1, at de mere lempelige regler om adoption netop skal overvejes, når der er tale om et barn, der vil være anbragt udenfor hjemmet i en længere årrække, synes sagen her derfor oplagt at vurdere i lyset af reglerne om adoption uden samtykke. Det fremgår ikke af afgørelsen, hvilket tilbud drengen er anbragt i, hvorfor min vurdering af om adoption uden samtykke vil kunne finde anvendelse, såfremt sagen var behandlet efter de nye regler, vurderes ud fra den foreslåede ADL § 9 stk. 3.

Da sagen omhandler en fortsat anbringelse efter SEL § 62, jf. SEL § 58, er der ingen tvivl om, at betingelserne for tvangsmæssig anbringelse er opfyldt.

Da det fremgår af afgørelsen, at moderen har massive psykiske problemer, adskillige gange har været indlagt på psykiatrisk hospital, og har påvirket drengen i en sådan grad, at han er stærkt behandlingskrævende, vurderes det som bedst for barnet, at han forbliver anbragt udenfor hjemmet resten af sin barndom. Det synes således velbegrundet at vurdere, at moderen med al sandsynlighed er varigt ude af stand til at varetage omsorgen for drengen, hvorfor denne betingelse også må antages at være opfyldt.

Det fremgår flere steder, at styrelsens afgørelse hviler på hensynet til kontinuitet og stabilitet for drengen. Det synes derfor umiddelbart også rimeligt at vurdere, at adoption af hensyn hertil vil kunne være til gavn for barnet. Den pågældende dreng er imidlertid stærkt skadet af sin utrygge opvækst og derfor også behandlingskrævende. Det følger som nævnt af retssikkerhedsbetænkningen, jf. afsnit 5.2.2, at adoption kan være problematisk for børn med betydelige vanskeligheder, og Adoptionsnævnets vejledning påpeger således også, at det skal vurderes, om den professionelle bi-stand, som barnet har brug for, betyder, at adoption ikke kan betragtes som den bedste løsning for barnet. Såfremt en adoption af et sådant barn ønskes foretaget, skal det således undersøges, om de potentielle adoptanter vil kunne håndtere de med adoptionen forbundne udfordringer. På den ene side vil en adoption, henset til drengens behandlingsbehov, på dette sene tidspunkt således formentlig ikke være den optimale løsning for ham, medmindre der kan findes velegnede adoptanter, som allerede er en del af drengens hverdag.

På den anden side fremgår det imidlertid, at drengen har været anbragt siden han var seks år gammel, og retrospektivt synes det således rimeligt at vurdere, at drengen muligvis ville kunne have haft gavn af en adoption tidligere i livet. Havde drenges sag således da han var seks år gammel været behandlet efter de nye regler, ville der have været belæg for at overveje adoption allerede på dette tidlige tidspunkt. Det skal dog bemærkes, at pligten til denne overvejelse allerede foreligger, men med de nye regler tydeliggøres forpligtigelsen i serviceloven, hvilket antageligt vil betyde, at kommunerne får et øget fokus herpå. Under alle omstændigheder må sagen være et typeeksempel på de tilfælde, hvor kommunerne, som alternativ til en længerevarende anbringelse udenfor hjemmet, bør overveje adoption uden samtykke.

6.4.5 Tøndersagen

Tøndersagen omhandlede to søstre, som begge blev udsat for massive omsorgssvigt og seksuelle overgreb af deres far. Den ældste af pigerne blev desuden udlejet og seksuelt misbrugt af mindst 15 andre mænd.

Overgrebene mod den ældste af døtrene begyndte da hun var to år gammel og fortsatte frem til politiets arrestation af faren i 2005, hvor pigen var 11 år gammel.

Moderen var, da hun blev gravid med den ældste datter, diagnosticeret med skizofreni, faren med borderline. Der blev indgivet utallige underretninger i sagen, men trods dette blev der først iværksat foranstaltninger i form af aflastning i 2002, hvorefter det massive antal af underretninger fortsatte, herunder underretninger der tydeligt antydede mistanke om incest. Først i 2004 konkluderes det i en forældreevneundersøgelse, at forældrene ikke havde forudsætninger for at varetage omsorgen for pigerne, som derfor burde anbringes på et observationshjem. Familien flyttede imidlertid fra kommunen, før disse foranstaltninger blev sat i værk, og først et år senere flyttedes pigerne, da faren blev anholdt. Forløbet var præget af sporadiske besøg fra kommunen, med manglende opfølgning på pigernes situation.¹²²

Allerede fordi forældrene, da moderen blev gravid, var diagnosticeret med psykiske lidelser, burde familien have været fulgt ekstra nøje. Det fremgår også af sagsakterne, at kommunen var opmærksom på graviditeten grundet forældrenes psykiske tilstande, men der blev ikke iværksat nogen form for foranstaltninger.

Netop forældre med psykiske lidelser er typeeksempler på sager, hvor der kan være en åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg, jf. SEL § 58, og en undladelse af iværksættelse af støtte, frivillig som tvangsmæssig, må betragtes som et massivt svigt fra kommunens side. Der kan således næppe være nogen tvivl om, at der fra kommunal side skulle have været iværksat omfattende støtteforanstaltninger for de to piger, særligt da

¹²² Hansen, *Nadjas historie - stemmen fra Tønder-sagen*, Politiken 2014 (Artiklen er baseret på den ældste datters egne udtalelser, samt hendes sagsakter)

det af underretningerne fra aflastningsfamilien blev tydeligt, at der var klare indikationer på seksuelle overgreb.

Da pigerne i 2005 blev fjernet, var end ikke L 105/2009 gennemført, og det er derfor de gamle regler om tvangsadoption fra 1972, der gælder. En gennemgang af de gamle regler fra 1972 falder udenfor denne fremstilling, hvorfor min anskuelse af den pågældende sag i et tvangsadoptionsretligt lys vil hvile på en vurdering af, om en tvangsadoption kunne have været gennemført, såfremt sagen var blevet behandlet efter den nye 2015-lov.

I Tøndersagen var pigerne som bekendt ikke permanent anbragt i en plejefamilie. Spørgsmålet om adoption vil således skulle vurderes efter den nye § 9, stk. 3. De første krav er her, at betingelserne for tvangsmæssig anbringelse efter SEL § 58, stk. 1, nr. 1 eller 2, er til stede. Selvom en tvangsmæssig anbringelse først finder sted i 2005, er betingelserne herfor øjensynligt tilstede langt tidligere. Da forældrene allerede inden fødslen begge har psykiatriske diagnoser, vil der således allerede fra dette tidspunkt, jf. bestemmelsens stk. 1, nr. 1, kunne være åbenbar risiko for, at børnenes sundhed og udvikling lider alvorlig skade som følge af utilstrækkelig omsorg. I 1996, hvor det første overgreb af seksuel karakter finder sted, er bestemmelsens § 58, stk. 1, nr. 2 ligeledes opfyldt, men anvendelse af denne bestemmelse kræver naturligvis, at misbruget er erkendt, eller at der er faldet dom.

Det andet krav er at det skal være sandsynliggjort, at forældrene er varigt ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Da jeg ikke er bekendt med andet end brudstykker af den forældreevneundersøgelse, som blev afsluttet i 2004, er spørgsmålet naturligvis vanskeligt at besvare. Undersøgelsen konkluderer, at forældrene ikke har forudsætninger for at varetage omsorgen af børnene. Af de oplysninger, som den ældste af pigerne selv er fremkommet med, følger det, at pigerne var låst inde på deres værelser, ikke fik nok mad eller nogen form for omsorg og stimuli fra forældrene. Sammenholdes disse oplysninger med forældrenes sygehistorie og oplysningerne fra undersøgelsens konklusion, synes det således rimeligt at vurdere, at forældrene varigt var ude af stand til at varetage omsorgen for pigerne. Dette understreges endvidere af, at moderen i straffesagen ikke fandtes egnet til almindelig straf, hvorfor hun i stedet blev idømt en tidsbestemt psykiatrisk behandlingsdom.¹²³

Det sidste element i vurderingen er, om adoption, af hensyn til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst, vil være til gavn for barnet.

Den ældste af pigerne udtaler selv: *“... jeg har et konstant savn efter en mor. At have nogen at se op til, og nogen, der holder af mig og spørger til mig. Jeg har et helt utopisk ønske om, at der en eller anden dag kommer en familie og siger: Du må være en del af os.”*¹²⁴

Da pigerne endelig fjernes er de hhv. elleve og otte år gamle, og de er begge stærkt psykisk påvirket af deres opvækst. Da adoption, som nævnt ovenfor under afsnit 5.2.2, egner sig bedst til sunde og velfungerende børn, må det umiddelbart vurderes, at adoption, henset til pigernes massive behandlingsbehov på tidspunktet for tvangsfjernelsen, ikke ville have været den bedste løsning. Det forhold, at et barn er behandlingskrævende, er, jf. samme afsnit, ikke til hinder for, at en adoption kan gennemføres, men i det tilfælde, hvor barnet har nogle særlige fysiske eller psykiske problemer, skal det undersøges, om en potentiel adoptant kan håndtere disse udfordringer.¹²⁵ I nærværende sag er det min vurdering, at det ikke ville være muligt at finde egnede adoptanter.

Såfremt kommunen havde formået at iværksætte støtte og udarbejde forældreevneundersøgelser på forældrene, og på den baggrund havde fjernet pigerne tidligere, synes det rimeligt at antage, at en sådan kunne have resulteret i en langvarig anbringelse udenfor hjemmet. Såfremt de nye regler om adoption uden samtykke havde været gældende på daværende tidspunkt, havde kommunen således været forpligtiget til at overveje, om hensynet til kontinuitet og stabilitet i opvæksten ville tale for en adoption, jf. den nye SEL § 68 d. Hvis pigerne således var blevet hjulpet fra begyndelsen, ville

¹²³ Ritzau, ”Skizofren mor dømt i Tøndersagen”, Berlingske 2006

¹²⁴ Hansen, Tønderpigen: ”Jeg har det som om jeg bliver holdt kunstigt i live”, Politiken 2015

¹²⁵ Vejledning nr. 10370/2014, afsnit 10.1

de formentlig ikke have været behandlingskrævende, i den grad som tilfældet var, da anbringelsen fandt sted, og kunne således muligvis have haft gavn af at blive adopteret.

Såfremt spørgsmålet skulle have været behandlet efter 2009-loven, ville en sådan skulle ske efter ADL § 9, stk. 2, da hverken betingelserne i stk. 3 eller stk. 4 er opfyldt. Kravet for en gennemførelse efter ADL § 9, stk. 2 er, at væsentlige hensyn til hvad der er bedst for barnet taler for det. Af de grunde der er angivet ovenfor, kan dette ikke antages at være tilfældet, hvorfor sagen således ikke ville have fået et andet udfald, såfremt den var blevet behandlet efter 2009-lovens regler. I dansk ret er den eneste mulighed vi har for at fratage forældremyndigheden en adoption uden samtykke. Det betyder, at faren, trods sin dom, bevarede forældremyndighed over de to piger. Under en anbringelse overtager kommunen omsorgen for barnet, men i medfør af SEL § 71 er der ret til samvær. Udgangspunktet er således at der fastsættes samvær under en anbringelse udenfor hjemmet, mens dette ikke er tilfældet ved en tvangsadoption. Der er mulighed for fastsættelse af samvær efter FAL § 20 a, men dette forudsætter at et sådant er til barnets bedste, jf. FAL § 4, hvilket formentlig ikke vil være tilfældet i Tøndersagen. Samvær efter SEL § 71 er dog en ret for barnet, og der vil naturligvis ikke blive fastsat samvær i en sag som denne. Dog kan faderen løbende anmode herom, hvilket antageligt vil påvirke de krænkede piger, og hvilket altså ikke havde været muligt, hvis pigerne var blevet adopteret.

Da adoption som nævnt ikke kan vurderes at være den rigtige løsning for pigerne i nærværende sag, vil den mulighed som den der kendes fra norsk ret om fratagelse af forældremyndigheden, jf. afsnit 7.0, kunne være en mulig løsning på denne type problemstilling, således at enhver relation med forældrene ophører.

7.0 Norsk ret

For at vurdere om vi i Danmark kan lære noget af den fremgangsmåde, som nordmændene benytter, når de foretager tvangsadoptioner, jf. problemformuleringen, vil der i det følgende blive redegjort for den norske model. Jeg vil i afsnittet ligeledes sammenholde den norske model med den danske, og således diskutere, om vi kan lære noget af de norske regler.

Af den norske Statistisk sentralbyrås fremgår det, at der i 2013 blev gennemført 57 fosteradopsjoner – altså adoptioner til plejefamilier - men da tallene også omfatter frivillige adoptioner af norske børn, er det ikke muligt at anvende disse tal til at give et klart billede af, hvor mange tvangsadoptioner, der gennemføres på årsbasis. Lena Bendiksen anfører imidlertid i sin artikel *Adopsjon som barnevernstiltak – hva nå?* fra 2007, at tal fra fylkesnemndene¹²⁶ viser, at der bliver gennemført mellem 15 og 20 sager om tvangsadoption om året.¹²⁷ Antallet er således væsentlig højere end i Danmark, hvor der, jf. afsnit 1.0, blot gennemføres cirka to om året siden lovændringen i 2009. I Norge er princippet om barnets bedste det væsentligste element i landets Lov om barneverntjenester, den såkaldte barnevernlov. FNs Børnekonvention, som blev vedtaget i 1989, blev ratificeret af Norge allerede to år senere og inkorporeret i 2003.¹²⁸ Det vil sige, at FNs konvention om barnets rettigheder i Norge gælder som norsk ret og har således forrang ved konflikt med anden norsk lovgivning.¹²⁹ Dette er imidlertid ikke tilfældet i Danmark, hvor loven blot er ratificeret.

¹²⁶ Fylkesnemnda kan bedst sammenlignes med det danske Børn- og Ungeudvalg, idet de bl.a. varetager sager, som forelægges efter barnevernloven. Det består af tre medlemmer: en leder, som skal være dommer, et fagkyndigt medlem og et almindeligt medlem, jf. barnevernloven § 7-2, litra a-c. Hvor det danske Børn- og Ungeudvalg er kommunalt, er det norske fylkesnemnda dog et uafhængigt statsligt forvaltningsorgan, som ikke er underlagt departementets instruktion, og departementet har heller ikke omgørelsesbeføjelse i forhold til fylkesnemndas afgørelser. Fylkesnemndas afgørelser kan således kun efterprøves af domstolene, jf. regjeringen.no, Saksbehandlingen i Fylkesnemnda og regjeringen.no, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

¹²⁷ Bendiksen, FAB 2007 nr.3

¹²⁸ Regjeringen.no, FNs Barnekonvensjon

¹²⁹ Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett, Søvig, 2009, afsnit 3.3.3.1

I barnevernloven § 4-1 er hensynet til barnets behov for stabilitet, god voksenkontakt, kontinuitet og omsorg indskrevet som hensyn, der skal tillægges særlig vægt ved anvendelse af loven. På baggrund af disse hensyn er der således lavet en udvidet adgang til at lade barnet forblive hos sin plejefamilie ved enten at nægte tilbageføring til barnets biologiske forældre, fratage forældremyndigheden eller indlede en tvangsadoption.

Ifølge barnevernlovens § 4-21 skal fylkesnemnda ophæve en beslutning om omsorgsovertagelse, når forældrene er i stand til på forsvarlig vis at give barnet omsorg. En beslutning om omsorgsovertagelse kan dog fastholdes, og en tilbageføring til de biologiske forældre således nægtes, såfremt barnet har fået en sådan tilknytning til mennesker og miljøet, hvori det er anbragt, at det, efter en samlet vurdering, vil kunne medføre alvorlige problemer for barnet at blive flyttet.

Der er således tale om en fortsat anbringelse, og plejeforældrene vil derfor ikke blive tildelt forældremyndigheden, selvom en beslutning om at nægte tilbageførelse altså gennemføres.

Barnevernlovens § 4-21 svarer i det store og hele til den, vi kender fra den danske SEL § 68 a. Ifølge denne kan Børn- og Ungeudvalget træffe afgørelse om, at et barn, der har været anbragt udenfor hjemmet i minimum tre år, fortsat skal være anbragt udenfor hjemmet, hvis barnet har fået en sådan tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere eller længere sigt må antages at være væsentligt eller til barnets bedste at forblive på anbringelsesstedet, uanset at betingelserne for frivillig eller tvangsmæssig anbringelse, efter SEL §§ 52, stk. 1 eller 58, stk. 1, ikke længere er til stede. Ifølge den norske barnevernlov § 4-20, 1. pkt. kan fylkesnemnda i forlængelse af en beslutning om at overtage omsorgen for et barn vælge at fratage de biologiske forældre forældremyndigheden. Denne mulighed benyttes, hvor en fratagelse af forældremyndigheden betragtes som en større styrkelse af barnets behov for kontinuitet end en afgørelse om nægtet tilbageføring¹³⁰ og kendes ikke fra dansk ret.

Efter bestemmelsen 2. led er det, når der er truffet afgørelse om at frakende de biologiske forældre forældremyndigheden, muligt for fylkesnemnda at give samtykke til adoption. Før et sådant samtykke kan gives, er der en række betingelser i bestemmelsens tredje led, litra a-d, som skal være opfyldt:

Først og fremmest skal det anses for sandsynligt, at forældrene varigt er ude af stand til at give barnet forsvarlig omsorg, eller at barnet har fået en sådan tilknytning til de mennesker og det miljø, de er anbragt i, at det efter en samlet vurdering kan medføre alvorlige problemer, hvis barnet bliver flyttet, jf. § 4-20, litra a. For det andet skal adoption vurderes at være til barnets bedste, jf. § 4-20, litra b, og ansøgerne skal have været plejeforældre for barnet, og have vist sig egnet til at opfostre det som deres eget, jf. § 4-20, litra c. Desuden skal vilkårene for at bevillige en adoption efter den norske adoptionslov er til stede.

Der er således et stort sammenfald mellem de gældende norske regler og de nye danske regler i L 121/2015.

Før bestemmelsens 2. led kan komme i spil, skal barnet først og fremmest have været anbragt efter reglerne om omsorgsovertagelse. Dette krav svarer til det krav, som følger af såvel den nye som den gældende danske ADL § 9 stk. 3 og 4, som indebærer at betingelserne for tvangsanbringelse efter SEL § 58, stk. 1 skal være til stede.

Betingelserne i bestemmelsens 3. led, litra a-d er kumulative og skal således alle være opfyldt, før fylkesnemnda kan give samtykke til adoption. I litra a er der dog to alternativer:¹³¹

Det første i § 4-20, litra a udtrykte krav om, at det skal anses for sandsynligt, at forældrene er ude af stand til at give barnet forsvarlig omsorg, er direkte sammenligneligt med det i den nye § 9, stk. 3, 2. led udtrykte krav om, at det er sandsynliggjort, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Lovforslaget følger således den norske model ved at lempe kravet fra ”godtgøre” til at ”sandsynliggøre” den varige mangel på forældreevne, jf. afsnit 6.3.2.2.

¹³⁰ Betænkning nr. 1463.2005, afsnit 2.7.2

¹³¹ L 100/1992 Lov om barneverntjenester, note 198

Den alternative betingelse i litra a er, at barnet har fået en sådan tilknytning til de mennesker og det miljø, det er anbragt i, at det kan medføre alvorlige problemer at flytte barnet. Denne bestemmelse svarer til den nye § 9, stk. 4, hvor adoption kan meddeles plejefamilien, hvis barnets tilknytning til plejefamilien har antaget en sådan karakter, at det vil være skadeligt for barnet at bryde denne tilknytning.

Bestemmelsens litra b, som fastslår, at adoptionen skal være til barnets bedste, er ikke lige så tydeligt udtrykt i det danske lovforslag. Det følger dog af ADL § 2, at adoption kun må bevilliges, når det kan antages at være til gavn for den, der ønskes adopteret. Det følger ligeledes af ADL § 9, stk. 2, at adoption kan bevilliges uden samtykke fra forældrene, hvis væsentlige hensyn til, hvad der er bedst for barnet, taler for det. Endelig følger det af lovforslagets stk. 3, at adoptionen skal være til gavn for barnet under hensyn til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst.

I litra c stilles der krav om, at ansøgerne skal have været plejeforældre for barnet og have vist sig egnede til at opfostre det som deres eget. Umiddelbart synes bestemmelsen således ud fra en ordlydsfortolkning kun at omfatte ældre børn, som har været anbragt i pleje gennem et stykke tid. Det følger imidlertid af lovens forarbejder, at departementet finder det tilstrækkeligt, at grundvilkåret om, at det kan anses for sandsynligt, at forældrene ikke vil få forældremyndigheden tilbage, når der er tale om et barn på under et år.¹³² Bestemmelsen finder således også anvendelse på de helt små børn. For så vidt angår de ældre børn, er det dog et krav, at adoptanterne har været plejeforældre for barnet og har vist sig egnede til opfostringen. I forhold til de nye danske regler, svarer dette krav til det nævnte krav i den nye § 9, stk. 4, som indebærer, at adoption kan meddeles plejefamilien, hvis barnets tilknytning til plejefamilien har antaget en sådan karakter, at det vil være skadeligt for barnet at bryde denne tilknytning. Lovændringen betyder således også, at muligheden for fremmedadoption kun er mulig efter lovens § 9, stk. 2, og loven vil ved de nye reglers ikrafttræden således også her komme på linje med de norske regler.

Endelig er det efter den norske model et krav, at betingelserne for at bevilge en adoption efter den norske adoptionslov, er til stede. Betingelsen er indsat i 2006 ved Q-2006-9001 og skal se som en forenkling af behandlingen af sager om adoption efter barnevernloven. Kravet indebærer således, at sagen kun skal realitetsbehandles i fylkesnemndas og altså ikke også af Barne-, ungdoms- og familieetaten, som det var tilfældet før lovændringen.

Et sådant krav fremgår ikke direkte i dansk ret, og det norske krav kan derfor formelt betragtes som en skærpelse i forhold til såvel de nye danske regler som gældende ret. Betingelserne i de norske regler er dog af elementær karakter og omfatter bl.a. krav om, at adoptionen skal være til barnets bedste, krav til adoptantens alder, krav til fremlæggelse af straffeattest og krav til inddragelse af barnet. Alle er således elementer, som også inddrages under en sag om adoption i Danmark, og som dels fremgår af adoptionsloven og dels af bekendtgørelsen, hvorfor kravet således reelt ikke indeholder en skærpelse i forhold til dansk ret.

Kravet skal således ses i lyset af det formål, som indskrivningen i den norske barnevernlov var udtryk for, nemlig en forenkling af sagsbehandlingen.

Forklaringen på, hvorfor antallet af tvangsadoptioner er så meget højere i Norge end i Danmark, skyldes formentlig flere faktorer. Først og fremmest synes kravene til adoption ikke at være lige så strenge, som de der kendes fra gældende dansk ret. Bl.a. kræves det som nævnt blot sandsynliggjort og ikke godtgjort, at forældrene varigt er ude af stand til at give barnet den nødvendige omsorg. For det andet fremgår reglerne om tvangsmæssig adoption af barnevernloven, og ikke af den norske adoptionslov, som tilfældet er det i Danmark. Det vil sige, at reglerne om tvangsadoption i Norge fysisk er placeret sammen med de øvrige regler om foranstaltninger, hvilket er med til at tydeliggøre dem.

Såfremt lovforslag 121/2015 bliver vedtaget, vil netop disse to faktorer blive ændret, således at de kommer på linje med de norske regler.

¹³² Ot.prp nr. 44 (1991-1992) om lov om barnevernstjenester, s. 53

Endelig må det anses som en væsentlig faktor, at sagerne i Norge efter kommunernes indstillinger kun behandles af én myndighed, nemlig fylkesnemnda, hvor de i Danmark som bekendt behandles af både kommunen, Børn- og Ungeudvalget, Ankestyrelsen Statsforvaltningen og Ankestyrelsen, Familieafdelingen, jf. afsnit 4.6.

Selvom L 121/2015 indebærer en forenkling af denne proces, således at forelæggelsen for Ankestyrelsen, Familieafdelingen udelades mod at lade en fagkyndig person deltage under Ankestyrelsens behandling af sagen, er sagsbehandlingen efter dansk ret fortsat væsentlig mere omfattende end den norske model. På den ene side kan det diskuteres hvorvidt den norske model kompromitterer retssikkerheden ved at forenkle sagsbehandlingen i så høj grad, som tilfældet er. Skulle vi i Danmark følge den norske model, skulle den administrative behandling af sagen således stoppe efter Børn- og ungeudvalgets behandling. Dette ville i så fald have betydet, at der i mindst fem sager yderligere ville være givet samtykke til tvangsadoption efter lovændringen i 2009, idet Ankestyrelsen har afvist fem sager, hvor Børn- og Ungeudvalget havde anbefalet adoption uden samtykke efter ADL § 9, stk. 3.¹³³

På den anden side er det dog i såvel Danmark som i Norge muligt at indbringe en afgørelse om adoption uden samtykke for domstolene, der som bekendt prøver, hvorvidt den administrative afgørelse opfylder lovgivningens krav. Spørgsmålet er således, om den bureaukratiske danske model er nødvendig for at sikre borgernes retssikkerhed, eller om den administrative behandling kan afkortes. Det fremgår af forarbejderne til L 121/2015, at baggrunden for at afskaffe forelæggelsen for Ankestyrelsen, Familieafdelingen bl.a. har været at fjerne et sagsskridt, som forlænger sagsbehandlingen unødigt i en sagstype, hvor hensynet til de involverede parter tilsiger et så hurtigt sagsforløb som muligt.¹³⁴ Set i lyset af dette hensyn synes det således rimeligt at stille spørgsmålstejn ved det danske system, som unægteligt må have en væsentlig længere sagsbehandlingstid, end tilfældet er det i Norge.

En væsentlig forskel mellem fylkesnemnda og Børn- og Ungeudvalget er dog, at der i den norske model medvirker et medlem med fagkundskab. I Danmark kommer denne adoptionsfaglige ekspertise efter gældende ret først på banen, når sagen af Statsforvaltningen forelægges for Ankestyrelsen, Familieafdelingen. Lovforslag 121/2015 indeholder dog som nævnt en ændring, der gør, at Ankestyrelsens beslutning om hvorvidt Børn- og Ungeudvalgets indstilling kan tiltrædes, skal træffes med deltagelse af en person med viden om den adoptionsretlige lovgivning. Såfremt man i Danmark ønsker at afkorte denne omfattende og tidskrævende sagsbehandling, ville en løsning således kunne være at inddrage et medlem med fagkundskab under Børn- og Ungeudvalgets behandling af sagen. Henset til den store inspiration som lovgiver antageligt har hentet fra norsk ret ved udarbejdelse af det danske lovforslag, må det dog antages, at en så radikal forenkling af sagsbehandlingen ikke ønskes. Dette hænger formentlig sammen med, at tvangsadoption betragtes som den mest indgribende foranstaltning, og det fremgår flere steder af lovforslaget, at forældrenes retssikkerhed fortsat skal holdes for øje, ligesom de nye regler ikke ændrer ved retssikkerhedsgarantierne, som ligger i gældende ret.¹³⁵ En kopiering af den norske model ville efter lovgivers opfattelse antageligt kompromitterer de gældende danske retssikkerhedsgarantier.

8.0 Konklusion

Af Ankestyrelsens rapport om adoption uden samtykke fra 2011 fremgår, at der ikke kan gives en entydig forklaring på den manglende anvendelse af reglerne om adoption uden samtykke. Der eksisterer således en række faktorer, som udgør en barriere for kommunernes anvendelse af de gældende regler. Som forklaring viser der sig bl.a.: vanskeligheder ved fortolkning af reglerne, svære dokumentationskrav, en forventning om at plejefamilier ikke ønsker at adoptere, manglende kendskab

¹³³ L 121/2015, afsnit 3.1.2

¹³⁴ L 121/2015, afsnit 3.3.2.3

¹³⁵ L 121/2015, afsnit 3

til anvendelsesområderne, manglende praksis og den grundliggende nødvendighed af en holdningsændring.

Det lader til, at Ankestyrelsens rapport har fungeret som en form for lovforarbejde, således at der er med L 121/2015 er ændret på en række af de forhold, som de adspurgte kommuner i rapporten har påpeget som problematiske: Kravet om at godtgøre, at forældrene varigt er ude af stand til at varetage omsorgen for deres barn, skal fra lovens ikrafttræden 1. oktober 2015 blot sandsynliggøres, kravet om at forældrene ikke må spille en positiv rolle under samvær efter den gældende § 9, stk. 3 ophæves, muligheden for at gennemføre en adoption uden samtykke til barnets plejefamilie synliggøres i den nye § 9, stk. 4, de enkelte aktørers opgaver præciseres i et nyt afsnit i serviceloven. Hvorvidt den nye lovs præcisering af de enkelte aktørers opgaver, som skal optimere arbejdsprocessen i denne type sager, vil få betydning for reglernes anvendelse er tvivlsomt. Primært fordi de største udfordringer med gældende ret har været manglen på indstillinger fra kommunerne. De øvrige ændringer løfter dog en del af de barrierer, som kommunerne nævner i forhold til anvendelse af de gældende regler, hvorfor det umiddelbart må forventes, at de nye regler vil finde anvendelse hyppigere end tilfældet er efter gældende ret. Dette vil således medføre en øget praksis på området, som kan danne præcedens for følgende sager.

Min gennemgang af principafgørelse 142-12 fra Ankestyrelsen viste også, at der i den pågældende sag, med al sandsynlighed, ville være blevet gennemført en adoption uden samtykke i det tilfælde, at sagen var blevet behandlet efter den nye lovs lempeligere regler, selvom dette var blevet afvist af styrelsen efter de gældende regler. Min behandling af principafgørelse 236-10 fra Ankestyrelsen viser desuden, at en tidlig stillingtagen til spørgsmålet om adoption uden samtykke er af væsentlig betydning for hvorvidt en sådan kan gennemføres. Behandlingen viser tillige at de objektive betingelser for adoption uden samtykke ligeledes var til stede i den pågældende anbringelsessag, og det er min vurdering, at dette vil være tilfældet i en række tilsvarende sager om længerevarende anbringelse. Der synes således at være grundlag for, at den restriktive praksis for gennemførelse af adoption uden samtykke, med lovændringen, vil blive opløst, således at der vil blive gennemført et større antal adoptioner uden samtykke.

Med de nye regler om adoption uden samtykke er der nu store ligheder mellem de danske og de norske regler. Der er således næppe tvivl om, at lovgiver har fundet stor inspiration i de norske regler ved udformningen af de nye danske regler. I Norge fratages forældremyndigheden imidlertid forud for en tvangsadoption. Det betyder således også, at der fratages forældremyndigheder uden der gennemføres tvangsadoption. En sådan mulighed findes imidlertid ikke i dansk ret, men det må antages at kunne være brugbart i de tilfælde, hvor en afskæring fra forældrene er essentiel for barnets velbefindende. I Tøndersagen, og andre tilsvarende sager, hvor børnene har været udsat for mishandling eller sædelighedsforbrydelser, men hvor betingelserne for gennemførelse af en tvangsadoption ikke er til stede, bevarer forældrene forældremyndigheden. Forældrene har således fortløbende mulighed for at søge om samvær med barnet, og selvom en sådan næppe i praksis vil komme på tale, kan dette påvirke det udsatte barn psykisk. I disse tilfælde vil en fratagelse af forældremyndigheden således indebære, at enhver relation mellem barnet og forældrene ophører, hvilket i disse sager som hovedregel må vurderes at være det bedste for barnet. I de tilfælde hvor tvangsanbringelser ikke synes at være tilstrækkelige, men hvor der heller ikke er grundlag for en tvangsadoption, ville en mulighed for tvangsmæssig fratagelse af forældremyndigheden altså kunne være en løsning. Opsummerende kan det konkluderes, at en række faktorer ligger til grund for den begrænsede anvendelse af reglerne om adoption uden samtykke. De nye regler er et tydeligt forsøg på at lette anvendelsen af adoption uden samtykke. En gennemgang af tidligere sager vurderet ift. de nye regler og den vidtgående overensstemmelse med norsk ret tyder på, at lempelserne i de nye regler vil lette anvendelsen af loven, og med al sandsynlighed betyde flere adoptioner uden samtykke. Derudover er det min vurdering, at Danmark vil kunne drage nytte af den norske models regler om fratagelse af forældremyndighed som et yderligere middel til at sikre udsatte børns opvækst og trivsel. Ligeledes kan det overvejes, hvorvidt vi i Danmark har brug for en så omfattende administrativ prøvelse af spørgsmålet, som tilfældet fortsat vil være også efter lovændringen.

9.0 Litteraturliste

Danske ret

Love

Adoptionsloven - LBK nr 1084 af 07/10/2014

Service_loven - LBK nr 150 af 16/02/2015

Forældreansvarsloven - LBK nr 1085 af 07/10/2014

Lovforslag

Lovforslag L 105, fremsat d. 28. januar 2009

Lovforslag L 121, fremsat d. 28. januar 2015

Bekendtgørelser

Bekendtgørelse om adoption nr. 1574 af 27/12/2014

Lovbekendtgørelser

Lovbekendtgørelse nr. 928 af 14. september 2004

Betænkninger

Betænkning 1463/2005

Vejledninger

Vejledning om frigivelse af børn til national adoption nr. 10370 af 27.12.2014, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold

Undersøgelser

Ankestyrelsens undersøgelse af adoption uden samtykke, Ankestyrelsen, 2011

Adoption som indsats – en systematisk gennemgang af udenlandske erfaringer (07:32), Christoffersen, Hammen mfl., SIF - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2007

Netsider

Danmarks Statistik, <http://www.statistikbanken.dk/BU02B>, besøgt 30.03.15

Politiken, <http://politiken.dk/magasinet/feature/ECE2173802/nadjas-historie---stemmen-fra-toender-sagen>, Nadjas historie - stemmen fra Tønder-sagen, Janni Gjersén Hansen, 2014, Besøgt 27.4.15

Politiken, <http://politiken.dk/magasinet/interview/ECE2499595/toenderpigen-jeg-har-det-som-om-jeg-bliver-holdt-kunstigt-i-live/>, Tønderpigen: "Jeg har det som om jeg bliver holdt kunstigt i live", Janni Gjersén Hansen, 2015, Besøgt 4.5.15

Kristeligt Dagblad, <http://www.etik.dk/danmark/dom-skaber-tvivel-om-handicappedes-rettigheder>, "Dom skaber tvivel om handicappedes rettigheder", Freja Bech-Jessen, 2015, Besøgt 4.5.15

Berlingske, <http://www.b.dk/danmark/skizofren-mor-doemt-i-toendersagen>, "Skizofren mor dømt i Tøndersagen", Ritzau, 2006, Besøgt 5.5.15

Domme

U 2013.248 Ø

TFA 2013.505 Ø
TFA 2013.570 V

Ankestyrelsen

Ankestyrelsens udtalelse af 28. november 2012, gengivet i TFA 2013.803 FS
Ankestyrelsens udtalelse af 5. april 2013, gengivet i TFA 2013.805 FS
Ankestyrelsens principafgørelse 142-12
Ankestyrelsens principafgørelse 235-10
Ankestyrelsens principafgørelse 236-10

Norsk ret

Love

L17.07.1992 nr. 100 Lov om barneverntjenester

Undersøgelser

Barnets rettigheter på barnets primisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett, Søvig, 2009, udarbejdet for Barne- og Likestillingsdepartementet

Offentlige dokumenter

Ot.prp nr. 44 (1991-1992) om lov om barnevernstjenester

Artikler

Adopsjon som barneverntiltak - hva nå?, Bendiksen, 2007, Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (FAB) - 2007 nr. 3

Netsider

[regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), FNs Barnekonvensjon, <https://www.regjeringen.no/nb/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/id670174/>, Besøgt 24.04.15

[regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), SAKSBEHANDLINGEN I FYLKESNEM-
NDA, <https://www.regjeringen.no/nb/dokument/dep/bld/rundskriv/2002/retningslinjer-om-saksbehandling-i-barne/6/id279203/>, Besøgt 24.04.15

[regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, <https://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/org/etater-og-virkosomheter-under-barne--likestillings--og-inkluderingsdepartementet/fylkesnemndene-for-sosiale-saker/id418110/>, Besøgt 24.04.15

Bilag I

Læsevejledning

ADL	Adoptionsloven
Adoptionsvejledningen	Ministeriets Vejledning om frigivelse af børn til national adoption
Ankestyrelsens rapport	Ankestyrelsen udarbejdede i juni 2011 om adoption uden samtykke
Barnevernloven	Lov om barneverntjenester
FAL	Forældreansvarsloven

Ministeriet	Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
Ministeriets vejledning	Ministeriets Vejledning om frigivelse af børn til national adoption
Retssikkerhedsbetænkningen	Betænkning 1463/2005 som er udarbejdet af et udvalg under Socialministeriet om retssikkerhed i anbringelsessager
SEL	Serviceoven