

Adoption uden samtykke

- **Analyse af 2015-reformens betydning for gennemførelsen af en sag om tvangsadoption**

Kandidatafhandling ved Aalborg Universitet 2016

Udarbejdet af Pernille Lykke Lynderup Larsen, studie nr. 20042851

Forord

Denne kandidatafhandling er udarbejdet på cand.jur-uddannelsen på 10. semester, ved Aalborg Universitet.

Afhandlingen har til hensigt at afklare, hvorvidt den seneste ændring af lovgivningens bestemmelser om adoption uden samtykke har resulteret i en ringere retstilling for de biologiske forældre.

Pernille Lykke Lynderup Larsen

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	4
2. Problemformulering	6
2.1. Afgrænsning	6
2.2. Disposition og metode	7
3. Retsforhold i forbindelse med adoption uden samtykke	8
3.1. Retten til respekt for privat- og familieliv	8
3.2. Barnets bedste	9
3.3. Retsvirkningerne af adoption	9
3.4. Udgangspunktet er adoption via samtykke	10
4. Reglerne om adoption uden samtykke før lovændringen	11
4.1. Hovedtræk i lovgivningen	11
4.2. Delkonklusion	16
5. Lov om ændring af adoptionsloven (ADL)	17
5.1. ADL § 9	17
5.2. Materielle betingelser for adoption uden samtykke, jf. ADL § 9, stk. 2.	18
5.2.1. Betingelse om hensyn til barnets bedste	18
5.3. Materielle betingelser for adoption uden samtykke, jf. ADL § 9, stk. 3.	19
5.3.1. Betingelser for anbringelse udenfor hjemmet, jf. SEL § 58, stk. 1, nr. 1 eller 2	19
5.3.2. Betingelse om 'sandsynliggjort' at forældre varigt vil være uden forældreevne	23
5.3.3. Betingelse om hensyn til stabilitet og kontinuitet	25
5.4. Materielle betingelser for adoption uden samtykke, jf. ADL § 9, stk. 4	25
5.4.1. Betingelserne for anbringelse uden for hjemmet efter SEL § 66, stk. 1, nr. 1-3.	26
5.4.2. Betingelser for anbringelse udenfor hjemmet, jf. SEL § 58, stk. 1	26
5.4.3. Barnets tilknytning til plejefamilien	27
5.5. Delkonklusion	28

6. Retssikkerhed i behandling af sager om adoption uden samtykke	30
6.1 Retssikkerhedsbegrebet	30
6.2. Sagsbehandling i forbindelse med adoption	31
6.2.1. Kommunen.....	32
6.2.2. Børn og unge-udvalget.....	33
6.2.3. Ankestyrelsen.....	34
6.2.4. Statsforvaltningen	34
6.2.5. Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO).....	35
6.3. Delkonklusion.....	35
7. Materiel lempelse contra retssikkerhedsgarantier – forældrenes retssikkerhed	37
7.1. Delkonklusion.....	40
8. Konklusion	41
9. Summary	43
10. Referencer	45

1. Indledning

Reglerne om adoption uden samtykke (tvangsadoption) blev vedtaget i 1972 i forbindelse med en revision af adoptionsloven. Der havde ikke tidligere været hjemmel til adoption uden forældrenes samtykke. Efter indførslen udviklede der sig en restriktiv praksis på området hvilket betød, at der i årene efter indførslen i gennemsnit kun blev bortadopteret 1 barn årligt. Med henblik på at lette adgangen til at gennemføre adoptioner uden samtykke i de tilfælde hvor alternativet for barnet var en tvangsanbringelse udenfor hjemmet under hele dets opvækst, blev der den 28. januar 2009 fremsat et forslag til ændring af adoptionslovens bestemmelser om adoption uden samtykke. Forslaget trådte i kraft den 1. oktober 2009 ved lov nr. 494 af 12. juni 2009.¹ Baggrunden for forslaget var blandt andet en stigende tendens indenfor børne- og ungeområdet til at lovgivning og praksis langsomt bevægede sig væk fra den eksisterende tradition, hvorefter det offentlige kun nødtvungent greb ind overfor familierne, hen imod et system der lagde større vægt på beskyttelse af det enkelte barn og mindre på familiens ukrænkelighed. Tendensen blev særligt grundlagt med Danmarks ratificering af FN's børnekonvention, som satte stigende fokus på "barnets bedste". Anbringelsesreformen² styrkede denne tendens og i årene 2009-2010 vedtoges barnets reform³, hvilket førte til en række yderligere tiltag, herunder en ændring af adoptionslovgivningens bestemmelser om adoption uden samtykke⁴, herefter benævnt '2009-reformen'. Samtidig viste en række udenlandske erfaringer med adoption uden samtykke i forhold til en anbringelse udenfor hjemmet, at de adopterede børn og unge klarede sig bedre end anbragte børn og unge, hvilket styrkede tendensen.⁵

2009-reformen byggede på betænkning nr. 1463/2005 om retssikkerhed i anbringelsessager, herefter benævnt "retssikkerhedsbetænkningen", afgivet af socialministeriets udvalg om anbragte børn og forældres retssikkerhed. Udvalget skulle vurdere muligheder og barrierer samt fordele og ulemper ved at sikre kontinuitet og stabilitet gennem forskellige tiltag, herunder blandt andet i forbindelse med tvangsmæssige anbringelser.⁶ Retssikkerhedsudvalget påpegede i deres betænkning, at der kunne være et behov for at lempe betingelserne for adoption uden samtykke, med det hovedformål, at sikre anbragte børn bedre mulighed for kontinuitet og stabilitet under deres opvækst, i de tilfælde hvor det vurderes, at forældrene aldrig ville kunne tage sig af dem og give dem en stabil opvækst.

¹ FT 2008-09 L 105, afsnit 1.1.1.

² I 2004 blev der indgået en politisk beslutning om en anbringelsesreform (FT 2004-05 (1. samling) L8), som skulle forstærke indsatsen for udsatte børn og familier. Målet var, at give anbragte børn samme mulighed for familieliv, uddannelse og arbejde, som andre børn. Loven blev vedtaget den 17. december 2004 og trådte i kraft den 1. januar 2006.

³ Barnets Reform (FT 2008-09 L116 (kontinuitet i anbringelsen)/ FT 2009-10 L 178 (Barnets reform)) skal ses i sammenhæng med Anbringelsesreformen. Barnets Reform har til formål at sikre, at udsatte børn og unge får de bedste muligheder for at trives og udvikle deres personlige og faglige kompetencer.

⁴ FT 2008-09 L 105 (adoption uden samtykke mv)

⁵ Betænkning nr. 1463 om retssikkerhed i anbringelsessager, afsnit 2.9.3.1.

⁶ Betænkning nr. 1463 om retssikkerhed i anbringelsessager, afsnit 2.1.

Det var hensigten med forslaget, at adoption uden samtykke skulle anvendes i alle de tilfælde, hvor der kunne fastslås et behov og forventningen var, at der med vedtagelsen af forslaget ville ske en væsentlig stigning i antallet af adoptioner uden samtykke.⁷ Uanset at intentionen med ændringen var at gøre det muligt i højere grad end tidligere at anvende adoption uden samtykke, som alternativ til en længerevarende anbringelse, viste tal fra Ankestyrelsen, at gennemsnittet herefter alene var steget til 2 adoptioner uden samtykke om året. En gennemgang af sagerne, foretaget af Ankestyrelsen viste, at der var forskellige udfordringer forbundet med anvendelsen af reglerne, som begrænsede anvendelsen i praksis.⁸

På baggrund af gennemgangen af sagerne og opmærksomheden på de uhensigtsmæssigheder som eksisterede med de dagældende regler om adoption uden samtykke, blev der den 28. januar 2015 fremsat et forslag til ændring af adoptionsloven, lov om social service, forældreansvarsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, herefter samlet benævnt '2015-reformen'. Ændringsloven trådte i kraft den 1. oktober 2015 (Lov nr. 530 af 29. april 2015). Baggrunden for loven var endnu engang at styrke de intentioner som lå bag de gældende regler om adoption uden samtykke, herunder at sikre anbragte børn større mulighed for kontinuitet og stabilitet under deres opvækst ved at lade barnet eller den unge adoptere af personer, der er i stand til at varetage omsorgen for dem og give dem en tryk opvækst.⁹

Adoption uden samtykke er dog et meget vidtgående indgreb, som griber ind i retten til familieliv, som er en helt central rettighed i menneskeretten og desuden beskyttet i flere internationale konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) bestemmelse i artikel 8.¹⁰ Det er derfor af afgørende betydning for alle implicerede at retssikkerhedsgarantierne er overholdt. Med endnu en lempelse af adgangen til at gennemføre adoption uden samtykke rejser spørgsmålet sig således om, hvorvidt den stigende fokus på ønsket om at sikre børnene en kontinuerlig og stabil familierelationsdannelse i adoptionsfamilien har haft den konsekvens, at de biologiske forældres retsstilling, i forhold til beslutningen om adoption uden samtykke, er blevet svækket.

⁷ FT 2008-09 L 105, afsnit 1.1.

⁸ FT 2014-15 L 121, afsnit 2

⁹ FT 2014-15 L 121, afsnit 1

¹⁰ Rasmussen, Nell; Børn i familie- og socialretten, side 16.

2. Problemformulering

Det er interessant at belyse, hvori ændringerne af adoptionsloven i 2015 (Lov nr. 530 af 29. april 2015) består og om ændringen har betydet en ringere retsstilling for de biologiske forældre?

Til afklaring af problemstillingen rejses følgende spørgsmål:

1. Hvilke materielle kriterier skal, med den seneste ændring af adoptionsloven, være opfyldt, førend en tvangsmæssig adoption kan gennemføres, og hvilke lempelser ses i forhold til reglerne før ændringen?
2. Hvilke processuelle retssikkerhedsgarantier opstiller lovgivningen, og er der med den seneste ændring af adoptionsloven sket en svækkelse af forældrenes retssikkerhed?

2.1. Afgrænsning

Problemstillingen vedrører de nugældende materielle kriterier for gennemførelsen af en adoption uden samtykke samt lempelser i forhold til reglerne før ændringen. Der henvises hermed til den retsstilling som var gældende før 2015-reformen, men efter 2009-reformen. Retstillingen før 2009-reformen vil alene findes omtalt kortfattet, når det er fundet relevant.

2015-reformen indeholder foruden ændringer af adoptionsloven samtidig ændringer af anden lovgivning, herunder ændringer i lov om social service, forældreansvarsloven, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. De ændrede bestemmelser har alle betydning i forhold til gennemførelsen af en adoption uden samtykke. Med henblik på en besvarelse af afhandlingens problemstilling vil alene ændringer af direkte betydning for besvarelsen indgå i afhandlingen. Det vedrører således ændringer af adoptionslovens (ADL) § 9, stk. 2-4, §§ 13, 68 d-h, § 74 i lov om social service(SEL) samt § 20 a i forældreansvarsloven (FAL).

Afhandlingen vil ikke berøre regler som ikke er omfattet af 2015-reformen, herunder regler af forvaltningsretlig karakter, som fastlægger generelle klagemuligheder, partshøring med videre. Afhandlingen vil tage udgangspunkt i de processuelle muligheder for kontrol med adoptionslovens materielle kriterier for gennemførelsen af en sag om adoption uden samtykke, som 2015-reformen opstiller i forbindelse med sagens forberedelse i kommunerne og frem til sagens afgørelse hos Statsforvaltningen. Afhandlingen vil ligeledes ikke behandle regler om godkendelse som adoptant eller plejefamilie.

Gennem afhandlingen vil der ikke blive skelnet mellem børn og unge, som det eksempelvis gør sig gældende i lov om social service (SEL). En umyndig person under 18 år vil i denne afhandling blive betegnet som et 'barn'.

2.2. Disposition og metode

Indledningen vil ud fra en samfundsmæssig vinkel præsentere relevansen af afhandlingens emne og lede frem til afhandlingens problemstilling som søges belyst via 2 spørgsmål, som opdeler afhandlingens analysedel i 2 dele.

Afhandlingens første del søger at belyse ændringer i retsstillingen for adoption uden samtykke, med udgangspunkt i den tidligere retsstilling - samt retspraksis på området som efterfølgende vil blive anvendt i en komparativ analyse med den nugældende retsstilling. Besvarelsen af afhandlingens første del anvendes som udgangspunkt for behandlingen- og besvarelsen af afhandlingens anden del, som foruden en belysning af de processuelle sagsgange- og retssikkerhedsgarantier i forbindelse med behandlingen af en sag om adoption uden samtykke, indeholder en vurdering af forældrenes retssikkerhed. Afhandlingen vil afslutningsvis indeholde en sammenfattende stillingtagen/besvarelse af problemstillingen.

Som grundlag for en besvarelse af problemstillingen tages udgangspunkt i en belysning af gældende ret efter retsdogmatisk metode. På trods af at emnet den seneste tid har været genstand for en del medieomtale er emnet fortsat ubeskrevet i teorien, og der findes ingen regulær litteratur om de problemstillinger, som de gældende regler om adoption uden samtykke rejser i forhold til forældrenes retssikkerhed eller i øvrigt. Praksis og lovforarbejder vil derfor udgøre det fundamentale i forbindelse med besvarelsen af problemformuleringen. Derudover inddrages sekundære kilder, heriblandt juridiske artikler samt udvalgte høringssvar, som er afgivet i forbindelse med behandlingen af lovforslaget om ændring af adoptionsloven, lov om social service, forældreansvarsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Det er klart, at høringssvarene er afgivet af organisationer/partner med forskellige udgangspunkter og interesser, men svarene vurderes alligevel for valide.

Til belysning af de problemstillinger som har dannet baggrund for en ændring af lovgivningen vil resultaterne fra Ankestyrelsens undersøgelse af adoption uden samtykke indgå i afhandlingen. Undersøgelsen er foretaget i 2011, og således inden 2015-reformen. Ankestyrelsens undersøgelse vurderes dog fortsat relevant, idet afhandlingen beskriver hvilke problemstillinger som fortsat kan spille ind og derved have indflydelse på 2015-reformens betydning i praksis.

Desuden vil Socialministeriets betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager (retssikkerhedsbetænkningen) indgå til belysning af problemstillingen. Betænkningen belyser socialfaglige og juridiske problemstillinger og overvejelser om, hvorledes eller hvorvidt en adoption uden samtykke kan fremme hensynet til barnets bedste i forhold til at sikre kontinuitet og stabilitet i anbragte børns liv. Betænkningen er afgivet i 2005, men som Ankestyrelsens undersøgelse, vurderes indholdet stadig af relevans for besvarelsen.

3. Retsforhold i forbindelse med adoption uden samtykke

I dette afsnit belyses forskellige retsforhold i forbindelse med adoption uden samtykke. Indledningsvis belyses konsekvenserne af adoption uden samtykke som en indgribende foranstaltning, dels set i forhold til den grundlæggende beskyttelse af familielivet og dels i forhold til forældreansvaret med henblik på at sikre barnet omsorg og tryghed.

Til belysning af reststillingen på området for adoption uden samtykke og til underbygning af beskrivelsen af adoptionens indgriben gives desuden en kort redegørelse for en adoption uden samtykkes indvirkning på retsstillingen mellem adoptivbarnet, dets biologiske forældre og adoptanten.

3.1. Retten til respekt for privat- og familieliv

Adoption uden samtykke er en meget indgribende beslutning i den helt grundlæggende rettighed, som forældre har til at være forældre. Familielivet er blandt andet beskyttet af international lovgivning, som også er gældende i dansk ret. Det gælder især Den Europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8¹¹, som omhandler retten til respekt for privat- og familieliv, og som påpeger udgangspunktet om at ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre vægtige grunde taler for det.¹²

Det overordnede udgangspunktet er således, at forældre er givet den overordnede myndighed over deres børn i kraft af forældremyndigheden, men forældremyndigheden indebærer også en pligt til forældremyndighedsindehaverne om at drage omsorg for barnet og sikre det tryghed i tilværelsen. Hvis der er risiko for at barnets helbred eller udvikling er i fare, og det skyldes, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar, kan myndighederne, efter en grundig undersøgelse af tilstrækkelige og tungtvejende hensyn begrundet i barnets hensyn, træffe afgørelse om midlertidige eller permanente anbringelser til sikring af barnets sundhed og udvikling. I helt ekstraordinære tilfælde vil det ligeledes være muligt at bortadoptere barnet, såfremt hensynet til barnets bedste tilsiger det. Retten til familieliv er således ikke absolut.¹³

¹¹ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder i artikel 8 følgende bestemmelse; "Artikel 8, Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv, sit hjem og sin korrespondance. Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed."

¹² Rasmussen, Nell; Børn i Familie- og socialretten, s. 16

¹³ Betænkning nr. 1463 om retssikkerhed i anbringelsessager, kapitel 2, afsnit 2.11.10.

3.2. Barnets bedste

Børns ret til omsorg kan ses som en del af familielivsbeskyttelsen. I modsætningsforhold hertil står børns ret til beskyttelse i erkendelse af, at børn på grund af deres unge alder er særligt sårbare og derfor har behov for andres beskyttelse. Alle afgørelser om adoption uden samtykke skal således træffes i overensstemmelse med, hvad der vurderes at være til barnets bedste. Konventionen om barnets rettigheder, herefter Børnekonventionen, tydeliggør en række rettigheder for børn og foreskriver blandt andet, at barnets tarv skal komme i første række i forbindelse med foranstaltninger vedrørende børn, jf. Børnekonventionens art. 3.¹⁴

Lovgivningen definerer ikke klart hvad der konkret menes med 'barnets bedste'. Af forarbejderne til forældreansvarsloven fremgår, at der er tale om et dynamisk begreb, som skal afgøres ud fra et helhedssyn på det enkelte barns udvikling, omsorg, beskyttelse og selvbestemmelse. Hvad der er bedst for ét barn, er således ikke nødvendigvis det bedste for et andet.¹⁵

For at det kan vurderes, om en afgørelse er til barnets bedste, må barnets synspunkter belyses under sagens behandling, og barnet skal i den forbindelse inddrages og høres. Barnet har, i henhold til konventionens artikel 12¹⁶, ret til at udtrykke sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, såfremt barnet er i stand til at udtrykke sig. Formålet med barnets inddragelse er i udgangspunktet at få belyst sagen ud fra det enkelte barns individuelle syn på situationen med henblik på at træffe rigtige afgørelser.¹⁷

3.3. Retsvirkningerne af adoption

Intentionen med en adoption er at barnet sikres ro, tryghed og stabilitet i større omfang end ved en anbringelse, ved at etablere et forælder/barn forhold, eller bekræfte et allerede eksisterende forhold, hvorved barnet som udgangspunkt vil kunne få en opvækst, som ligner den opvækst ikke adopterede børn har.¹⁸

Retsvirkningen af en adoption er, at retsforholdet mellem barnet og dets oprindelige slægt bortfalder, og i stedet indtræder samme retsforhold mellem adoptant og adoptivbarn, som

¹⁴ Rasmussen, Nell, side 18.

¹⁵ Rasmussen, Nell, side 18-19.

¹⁶ Børnekonventionens artikel 12 har følgende ordlyd: "Deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet, barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. 2. Med henblik herpå skal barnet især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder."

¹⁷ Carsten Munk-Hansen mfl., Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn, 1. udg., 2012 s. 136-137

¹⁸ Betænkning nr. 1463 om retssikkerhed i anbringelsessager, kapitel 2, afsnit 2.9.3.1.

mellem biologiske forældre og deres barn, og adoptivbarnet og dets livsarvinger arver og arves af adoptanten og dennes slægt, som om adoptivbarnet var adoptantens eget barn, jf. ADL § 16.

Konsekvensen af at det juridiske bånd mellem de biologiske forældre og barnet afbrydes helt, betyder i udgangspunktet også, at der kun i særlige tilfælde vil kunne fastsættes samvær mellem barnet og dets oprindelige slægt, hvorved adoptionen adskiller sig fra en anbringelse udenfor hjemmet, hvor forældremyndigheden bliver hos forældrene, og barnet i kraft heraf bibeholder retten til samvær med forældrene. Desforuden skal en anbringelse løbende revurderes og barnet kan hjemgives. Med et adoptionsforhold etableres en permanent og ubrydelig relation mellem adoptanterne og barnet.¹⁹

3.4. Udgangspunktet er adoption via samtykke

På grund af den indgribende karakter må en adoption alene gennemføres efter adoptionslovens ADL § 2, når det kan antages at være til gavn for den, som ønskes adopteret, og denne enten ønskes opfostret hos adoptanten eller har været opfostret hos adoptanten. Der kan dog også foreligge andre særlige omstændigheder til grund for adoptionen.²⁰

Derudover er udgangspunktet i dansk ret, at adoption skal søges gennemført som en frivillig adoption, hvilket indebærer, at der skal søges indhentet samtykke fra barnets forældre forinden proceduren om adoption uden samtykke sættes i gang, jf. ADL § 7, stk. 1.

Udgangspunktet er, at begge forældre er forældremyndighedsindehavere, men såfremt den ene af forældrene er uden del i forældremyndigheden, forsvundet eller på grund af sindssygdom, åndssvaghed eller lignede, er ude af stand til at handle fornuftmæssigt, kræves kun samtykke fra den anden forældremyndighedsindehaver, jf. ADL § 7, stk. 2. Såfremt begge forældre er uden del i forældremyndigheden, kræves samtykke fra barnets værge, jf. ADL § 7, stk. 3. Hvis det vurderes, at barnet bør bortadopteres for at sikre barnet stabilitet og kontinuitet i opvæksten, vil det således altid blive forsøgt at gennemføre adoptionen som en frivillig adoption med forældrenes samtykke, jf. ADL § 7. Alene i situationer hvor forældrene ikke vil medvirke til adoptionen – eller ikke er i stand til at give samtykke til adoptionen, kan der meddeles adoptionsbevilling uden samtykke efter reglerne i ADL § 9, stk. 2-4, hvis hensynet til barnets tarv afgørende tilsiger det.²¹

ADL § 9, stk. 2-4 fastsætter en række betingelser som skal være opfyldt, før en sag om adoption uden samtykke kan indledes. Bestemmelserne i ADL § 9, stk. 2-4 vil blive gennemgået særskilt under kapitel 5.

¹⁹ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.2.1.

²⁰ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.1.1.

²¹ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.1.1.

4. Reglerne om adoption uden samtykke før lovændringen

Reglerne om adoption uden samtykke blev senest ændret i 2015 (2015-reformen), med henblik på at lette adgangen til at foretage adoption uden samtykke. Antagelsen forud for ændringen var, at reglerne for adoption uden samtykke har været utilstrækkelige i forhold til det egentlige behov, og således er der i perioden fra 2009 til 2015 kun foretaget gennemsnitligt 2 adoptioner uden samtykke om året.²²

For at beskrive udviklingen indenfor retspraksis i forhold til den seneste ændring, er det relevant at gennemgå hovedtrækkene i praksis fra 2009 til i dag, med udgangspunkt i de hensyn, som har ligget til grund for de afgørelser som er truffet, i forbindelse med sager om adoption uden samtykke frem til den seneste lovændring i 2015.

4.1. Hovedtræk i lovgivningen

Inden 1. oktober 2009 gjaldt en særdeles restriktiv praksis, hvorefter der alene blev gennemført adoptioner af børn, der havde været anbragt udenfor hjemmet i en længere årrække på mellem 7 til 10 år, og hvor der ingen kontakt havde været mellem barnet og de biologiske forældre i en periode på mellem 6-8 år.²³

Efter 1. oktober 2009 blev adgangen til adoption udvidet, og det blev muligt at gennemføre en adoption uden samtykke, hvis væsentlige hensyn til, hvad der var bedst for barnet, talte for det, jf. den daværende ADL § 9, stk. 2. Derudover gav de ændrede regler mulighed for, at gennemføre adoption af et barn under 1 år, hvis det kunne 'godtgøres' at forældrene varigt ville være ude af stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær, jf. den daværende ADL § 9, stk. 3. Den sidste del af betingelsen skulle sikre, at adoption uden samtykke alene anvendtes i situationer, hvor der ikke over tid ville kunne udvikle sig en egentlig familierelation mellem barnet og de biologiske forældre. Begge betingelser skulle således være opfyldt, førend bestemmelsen kunne anvendes. Endelig kunne der ske adoption af et barn der havde været anbragt udenfor hjemmet i mindst 3 år, hvis det kunne 'godtgøres', at forældre varigt ville være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, jf. ADL § 9, stk. 4. Det var for disse børn ikke afgørende, at forældrene ikke ville kunne komme til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær. En adoption af et barn der havde været anbragt udenfor hjemmet i mindst 3 år kunne således gennemføres, selvom der havde været kontakt mellem barnet og forældrene, såfremt det ikke kunne stilles i udsigt at forældrene varigt ville evne at varetage omsorgen for barnet.²⁴

²² FT 2014-15 L 121, afsnit 2

²³ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 1

²⁴ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.1.1.

Den overordnede betingelse for, at en adoption uden samtykke kunne gennemføres var, at servicelovens betingelser for anbringelse af barnet udenfor hjemmet uden samtykke var opfyldt. Herunder at betingelserne i SEL § 58 stk. 1 eller 2, som omhandler forældrenes forhold, skulle være opfyldte. Undersøgelsen af forældrenes evne til at varetage omsorg for barnet udførtes som en del af undersøgelsen af barnets og familiens forhold efter SEL § 50, hvorefter der blev foretaget en konkret vurdering af forældrenes situation og forældreevne, med henblik på at kunne opstille en prognose for forældreevnen og forældrenes mulighed for at genvinde denne.²⁵ Der henvises til afsnit 5.3.1.2 samt afsnit 5.3.1.3. for en nærmere gennemgang af undersøgelsen.

Begge forældres forhold og forældrene skulle undersøges, idet en adoption uden samtykke alene kunne gennemføres, såfremt ingen af de biologiske forældre kunne varetage omsorgen for barnet. Begge forældre ansås således som parter i en sag om adoption uden samtykke, uanset om begge forældre havde del i forældremyndigheden.²⁶

I en sag fra Ankestyrelsen (principalafgørelse 179-11) ønskede en mor ikke at medvirke til en speciallægeundersøgelse, der kunne give en aktuel prognosevurdering. Det var Ankestyrelsens vurdering, at den manglende medvirken ikke kunne medføre, at der kunne gives samtykke til adoptionen. For at imødekomme kravet om en prognosevurdering, som baggrund for Ankestyrelsens samtykke til adoptionen, blev der i stedet foretaget en samlet vurdering af de foreliggende lægelige oplysninger. Sagen omhandlede konkret en 10 årig pige, som havde været anbragt i plejefamilie siden hun var 1 døgn gammel. Den biologiske fader havde givet samtykke til adoptionen, mens den biologiske moder ikke ønskede bortadoption. Moderen havde ikke haft samvær med pigen i en længere årrække, og havde ikke formået at overholde de faste telefontider med barnet. Ankestyrelsen var af den opfattelse, at væsentlige hensyn i sagen talte for, at det måtte anses for at være bedst for barnet at blive bortadopteret. Blandt andet lagde Ankestyrelsen til grund for afgørelsen, at moderen var psykisk syg og meget dårligt fungerende. Hvortil det blev oplyst, at moderen i en årrække havde lidt af skizofreni og at diagnosen var uændret, ligesom der ved afgørelsen blev lagt vægt på, at moderen i perioder havde været under medicinsk behandling, og i en længere periode ikke havde taget medicin, ligesom moderen i øvrigt var uden sygdomserkendelse. Ankestyrelsen lagde tillige vægt på, at plejefamilien tydeligt formåede at aflæse barnets behov, ligesom de hjalp og udfordrede pigen til en fremadrettet udvikling.

Efter den tidligere ADL § 9, stk. 3 kunne der træffes beslutning om bortadoption af børn under 1 år mod forældrenes ønske, og uden at forældrene sikredes en reel mulighed for kontakt efter adoptionen. Betingelsen for gennemførelsen var, at forældrene varigt vurderedes ude af stand til, i tilstrækkelig grad, at drage omsorg for barnet, ligesom forældrenes evne hertil ikke med tiden vurderedes at ville kunne udvikles i en sådan grad, at det ville blive muligt.

²⁵ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.1.1.

²⁶ FT 2008-09 L 105, afsnit 1.1.1.

Desuden skulle forældrene efter den daværende bestemmelse samtidig også vurderes ude af stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær eller kontakt med barnet.²⁷

Betingelsen for adoption i henhold til ADL § 9, stk. 3 var således, at det allerede fra barnets fødsel skulle være kendt, at forældrene ville være ude af stand til at drage omsorg for barnet eller ude af stand til at spille en positiv rolle i barnets liv og opvækst.

I forarbejderne til loven fremgår, at retssikkerhedsudvalget anså betingelserne om, at det skulle være ”godtgjort”, at forældrene varigt ville være ude af stand til at tage vare på barnet under dets opvækst, for tilstrækkeligt strenge i forhold til at sikre, at bestemmelsen alene ville finde anvendelse helt undtagelsesvist og kun i helt ekstraordinære tilfælde. Det fremgår videre af forarbejderne til loven, at bestemmelsen eksempelvis var tænkt anvendt i situationer med børn af særlig dårligt begavede forældre, hvis manglende forældreevne blandt andet var dokumenteret ved andre børn anbragt udenfor hjemmet, eller børn af forældre med et langvarigt misbrug eller psykisk sygdom.²⁸ Betingelsen skulle sikre, at adoption uden samtykke alene ville blive anvendt i situationer, hvor der ikke over tid kunne udvikle sig en egentlig familierelation.²⁹

Samtidig indebar betingelsen også, at der ikke var mulighed for fastsættelse af samvær eller anden kontakt med barnet efter adoptionen, i henhold til ADL § 9, stk. 3, jf.

Forældreansvarslovens (FAL) § 20 a. FAL foreskrev således, at der kun i helt særlige tilfælde var mulighed for fastsættelse af samvær eller anden form for kontakt mellem barnet og dets oprindelige slægt efter gennemførelsen af en adoption.³⁰

En undersøgelse af adoption uden samtykke foretaget af Ankestyrelsen³¹ viste, at kommunerne fandt reglerne svære at anvende i praksis, idet det var vanskeligt for kommunerne udtømmende at ’godtgøre’ og dokumentere, at forældrene aldrig ville blive i stand til at varetage omsorgen for barnet. Kommunerne mente desuden, at det var vanskeligt, at vurdere hvornår samværet mellem barn og forældre var negativt nok til, at en adoption kunne iværksættes.³² Kommunerne fandt det særligt svært at dokumentere, at forældrene var varigt ude af stand til at varetage omsorgen for barnet inden barnets første leveår.³³

I en sag fra Ankestyrelsen (principalafgørelse 142-12) blev der ikke givet samtykke til adoption af et barn under 1 år, idet det ikke kunne godtgøres, at forældrene ikke ville være i stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær, jf. ADL § 9, stk. 3. Af sagen fremgik, at forældrene havde haft overvåget samvær med barnet 1 time hver 14. dag, og at de altid mødte

²⁷ FT 2008-09 L 105, til § 1, nr. 6

²⁸ FT 2008-09 L 105, afsnit 2.4.1.

²⁹ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.1.1.

³⁰ FT 2008-09 L 105, til § 3, nr. 1

³¹ Adoption uden samtykke, udgivet af Ankestyrelsen, 2011

³² Undersøgelse; adoption uden samtykke, afsnit 1.2.

³³ Undersøgelse; adoption uden samtykke, afsnit 4.1.

planlagt op til samværet. Forældrene ønskede samvær med barnet og tog imod støtte og vejledning under samværet. Ifølge beskrivelserne var der god øjenkontakt mellem forældrene og barnet under samværet, ligesom forældrene interagerede med barnet i forbindelse med pusling, leg mv. Det fremgik dog, at forældrene havde svært ved at aflæse barnets behov, og at de begge havde et stort behov for støtte og vejledning under samværet. På trods heraf var der dog ikke baggrund for at bortadoptere barnet uden forældrenes samtykke, idet det ikke kunne godtgøres at forældrene på trods af det store behov for vejledning og støtte, ikke ville være i stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær.

Efter ADL § 9, stk. 4 kunne adoption af et barn, der havde været anbragt udenfor hjemmet i mindst 3 år meddeles, hvis det kunne godtgøres, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Tilsvarende ADL § 9, stk. 3, skulle det således dokumenteres, at barnets biologiske forældre varigt ansås uden forældreevne. Derimod var det ikke en betingelse for adoption uden samtykke, i henhold til ADL § 9, stk. 4, at forældrene ikke ville kunne spille en positiv rolle under samvær med barnet. En adoption i henhold til § 9, stk. 4 ville således kunne forekomme på trods af kontakt mellem barnet og de biologiske forældre under anbringelsen, i situationer hvor det samtidig var godtgjort, at forældrene varigt vurderes uden evne til at varetage omsorgen for barnet.

Ankestyrelsens undersøgelse viste, at kommunerne var af den opfattelse, at plejefamilierne ikke ønskede at adoptere. Baggrunden herfor vurderedes dels at være, at plejefamilierne anså plejeforholdet som et hverv, og derfor har vanskeligt ved at undvære den medfølgende indkomst, dels var det kommunernes opfattelse, at adoption uden samtykke ofte vedrører behandlingskrævende børn, hvorved der er risiko for, at en adoption vil stille plejeforældrene ringere i forhold til at modtage nødvendig støtte fra kommunen. På grund af den opfattede modvilje mod adoption, vil iværksættelse af en adoptionssag således ofte betyde, at der skal iværksættes en fremmedadoption³⁴, hvilket kan være problematisk i forhold til at barnet sandsynligvis har knyttet sig til plejefamilien, og at en fremmedadoption derfor sandsynligvis ikke vil være til barnets bedste. Adoption vil derfor ofte ikke være en reel mulighed.³⁵

Sondringen mellem behovet for adoption af børn under 1 år, og børn anbragt udenfor hjemmet i mindst 3 år, indeholdt en tidsmæssig begrænsning i adgangen til at bortadoptere uden samtykke. Efter barnets første leveår var det således ikke længere muligt at gennemføre en adoption uden samtykke, alene på baggrund af forældrenes manglende forældreevne. Efter barnets første leveår var betingelsen, at barnet som udgangspunkt skulle være anbragt udenfor hjemmet i en periode på mindst 3 år, imens forholdet til forældrene og deres forældreevne kunne observeres, førend

³⁴ Ved 'fremmedadoption' forstås, adoption af et barn, er bor her i landet eller i udlandet, og hvor adoptanten ikke har en kvalificeret tilknytning (ex. familierelation) til barnet eller dets forældre. Er der en forudgående kvalificeret relation mellem barnet og ansøgeren, er der tale om en 'familieadoption'.

³⁵ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 6.1.2.

det ville være muligt, at gennemføre en adoption i henhold til ADL § 9, stk. 4, såfremt forholdene stadig tilsagde det.³⁶

I tilfælde hvor kommunen vurderede, at betingelserne for at bortadoptere barnet uden samtykke fra forældrene var opfyldt, men hvor sagsbehandlingen hos øvrige myndigheder ikke var afsluttet, har opsamlingsbestemmelsen i ADL § 9, stk. 2 været anvendt til at sikre gennemførelsen af adoptionen, selvom 1-års fristen i ADL § 9, stk. 3 har været overskredet. Det fulgte som udgangspunkt af ADL § 9, stk. 3 og 4, at det ikke var muligt at gennemføre en adoption uden samtykke på baggrund af forældrenes manglende forældreevne efter at barnet var fyldt 1 år, men før barnet havde været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år. Reglerne angav, at hvis barnet var mere end 1 år, skulle forholdet til forældrene observeres gennem en periode på mindst 3 år, hvor barnet var anbragt uden for hjemmet. Hvis det på grund af sagsbehandlingsprocesser mv. ikke var muligt at gennemføre adoptionen indenfor barnets første leveår, kunne barnet således ikke adopteres i henhold til lovens stk. 3, men måtte herefter vente til barnet havde været anbragt i 3 år, hvorefter adoptionen kunne søges gennemført i henhold til lovens § 9, stk. 4. I tilfælde hvor sagen var rejst inden barnet var fyldt 1 år, men hvor der ikke var blevet udstedt adoptionsbevilling inden for dette første år, var der dog mulighed for at gennemføre adoptionen i henhold til lovens opsamlingsbestemmelse i § 9, stk. 2.³⁷

I Ankestyrelsens principalafgørelse 180-11 gav Ankestyrelsen samtykke til, at et barn kunne bortadopteres uden samtykke. Barnet var under 1 år da børn og unge-udvalget fandt, at betingelserne for adoption var opfyldt, sagsbehandlingen hos de øvrige myndigheder kunne dog ikke afsluttes inden barnet var fyldt 1 år. Ankestyrelsen vurderede, i henhold til § 9, stk. 2, at væsentlige hensyn talte for, at det ville være til barnets bedste, at der blev givet samtykke til adoption. Baggrunden herfor var blandt andet, at moderen var psykisk syg og meget dårligt fungerende. Det vurderedes at moderen ikke var i stand til at varetage omsorgen for sit barn. Det var samtidig af betydning for afgørelsen, at der ikke havde været kontakt mellem barnet og moderen siden samvær efter fødslen på sygehuset, og at moderen ikke efterfølgende havde taget initiativ til kontakt med sit barn.

På trods af bestemmelsens formål om at sikre, at der ikke med afgrænsningen mellem ADL § 9, stk. 3 og 4 hindres, at børn, som af en eller anden grund ikke kan omfattes af § 9, stk. 3 eller 4, også kan bortadopteres uden samtykke, hvis væsentlige hensyn til hvad der er bedst for barnet taler for det, fremgår det af Ankestyrelsens undersøgelse af adoption uden samtykke, at flere af de interviewede kommuner ikke var bevidste om bestemmelsens anvendelsesmulighed.³⁸

³⁶ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.1.1.

³⁷ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.1.1.

³⁸ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 4.1.1.

4.2. Delkonklusion

En gennemgang af reglerne for adoption uden samtykke, som indførtes med 2009-reformen og udvalgte afgørelser i perioden fra 2009 til 2015 viser, at reglerne giver myndighederne udvidede adgange til at foretage adoption uden samtykke ud fra forskellige begrænsende kriterier, herunder alderskrav til barnet og det forhold at myndighederne skulle godtgøre, at forældrene varigt mangler evne til at drage omsorg for barnet.

Gennemgangen viser, at særligt dokumentationskravet i forbindelse med forældreevnen har givet myndighederne vanskeligheder og det ses, at sager om mulighed for adoption uden samtykke ofte vedrører forældre med misbrug eller psykiske sygdomme. Herunder viser en gennemgang at sagerne, at der har skullet være tale om væsentlige svigt/unladelser fra forældrenes side, som afgørende for adoption uden samtykke, herunder eksempelvis at forældremyndighedsindehaveren i flere tilfælde har undladt at indtage medicin, som har været en nødvendig forudsætning for at forælderen har været i stand til at varetage omsorgen for barnet, eller at forældremyndighedsindehaveren ikke har taget kontakt eller bevaret kontakten til barnet, eller deltaget i- samt overholdt aftaler om undersøgelse med videre, som led i vurderingen af den manglende forældreevne.

5. Lov om ændring af adoptionsloven (ADL)

Med henblik på at imødekomme det egentlige behov for at gennemføre adoptioner, som et alternativ til langvarige anbringelser udenfor hjemmet, og samtidig rette op på de problemstillinger som Ankestyrelsens undersøgelse af adoption uden samtykke viste jf. gennemgangen i kapitel 4, blev der i 2015 fremsat et forslag til ændring af ADL (2015-reformen). Ændringsloven trådte i kraft den 1. oktober 2015 med Lov nr. 530 af 29. april 2015.

I dette afsnit redegøres for de materielle kriterier for en afgørelse om adoption uden samtykke efter 2015-reformen, med henblik på at tilvejebringe et sammenligningsgrundlag i forhold til vurderingen af, om der er sket lempelser i forhold til 2009-reformen, med udvalgte afgørelser fra praksis i perioden 2009 til 2015, som gennemgået i kapitel 4.

5.1. ADL § 9

2015-reformen betød, at adoptionslovens alderskriterie blev ophævet og lovens § 9 har i dag følgende ordlyd:

”§ 9. Tilbagekaldes et i overensstemmelse med § 8 meddelt samtykke, kan adoptionsbevillingen dog meddeles, såfremt tilbagekaldelsen under særlig hensyntagen til barnets tarv ikke er rimeligt begrundet.

Stk. 2. Selvom forældrene ikke vil give samtykke efter § 7, stk. 1 kan adoptionsbevilling i særlige tilfælde meddeles, hvis væsentlige hensyn til hvad der er bedst for barnet, taler for det.

Stk. 3. Adoption kan meddeles efter stk. 2, hvis betingelserne for anbringelse af barnet udenfor hjemmet i § 58, stk. 1 nr. 1 eller 2, i lov om social service er opfyldt, og det er sandsynliggjort, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, og at adoptionen af hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets opvækst vil være til gavn for barnet.

Stk. 4. Når barnet er anbragt udenfor hjemmet i en plejefamilie, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-3, i lov om social service, og betingelserne for anbringelse af barnet udenfor hjemmet i § 58, stk. 1, i lov om social service er opfyldt kan adoption efter stk. 2 meddeles plejeforældrene, hvis barnets tilknytning til plejefamilien har antaget en sådan karakter, at det vil være skadeligt for barnet at bryde denne tilknytning, navnlig under hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets opvækst og til barnets relation til sine forældre.”

ADL § 9, stk. 1 er ikke blevet ændret i forbindelse med 2015-reformen. Bestemmelsen fastlægger, at såfremt et samtykke, der er givet efter ADL § 8 tilbagekaldes, kan der stadig gives bevilling til adoption, hvis tilbagekaldelsen ikke er rimeligt begrundet under særlig hensyntagen til barnets tarv. ADL § 9, stk. 1 vil derfor ikke blive behandlet yderligere.

ADL § 9, stk. 2-4 kan herefter overordnet inddeles i 3 led.

Den generelle regel om adoption uden samtykke findes i ADL § 9, stk. 2. Det fremgår heraf, at en adoption uden samtykke i særlige tilfælde kan gennemføres, hvis væsentlige hensyn til hvad der er bedst for barnet taler for det – uanset at forældrene ikke har ønsket at samtykke til adoptionen, jf. ADL § 7.

Den generelle regel suppleres af to særbestemmelser, som fastlægger materielle betingelser for adoption uden samtykke i forskellige situationer.

ADL § 9, stk. 3 indeholder de generelle materielle betingelser for adoption uden samtykke af børn som er anbragt udenfor hjemmet mens ADL § 9, stk. 4 indeholder de materielle betingelser for adoption uden samtykke af børn, som er anbragt udenfor hjemmet og hvor plejeforældrene ønsker at adoptere barnet.

Bestemmelserne vil blive gennemgået uddybende nedenfor under afsnit 5.2.- 5.4.

5.2. Materielle betingelser for adoption uden samtykke, jf. ADL § 9, stk. 2.

5.2.1. Betingelse om hensyn til barnets bedste

ADL § 9, stk. 2 indeholder det overordnede kriterie om, at en adoption kan gennemføres mod forældrenes vilje, hvis væsentlige hensyn til hvad der er bedst for barnet, taler for det.

Forinden 2009-reformen var retstillingen den, at adoption uden samtykke krævede samtykke fra barnets forældre. I de tilfælde, hvor samtykke ikke kunne opnås, kunne der dog i særlige tilfælde meddeles adoption, såfremt hensynet til barnets bedste talte for det. Ligeledes kunne statsforvaltningen efter anmodning fra ankestyrelsen tillade, at et barn, der med hjælp fra kommunen var anbragt udenfor hjemmet senere kunne bortadopteres, også selvom samtykke ikke kunne opnås fra forældrene. Efter dagældende praksis ville en sådan handling alene blive gennemført i de situationer, hvor større børn havde boet hos den adopterende plejefamilie i gennem en længere årrække. Af forarbejderne til den daværende bestemmelse i ADL § 9, stk. 2 fremgik, at bestemmelsen navnlig var tiltænkt anvendt i forhold til børn som over en længere årrække havde været anbragt i privat familiepleje af kommunen, og hvor de biologiske forældre havde undladt at bevare eller opretholde kontakten med barnet, eller i øvrigt havde vist interesse for barnet. I praksis ville en adoption således alene blive gennemført, når barnet havde nået en vis alder, og når der samtidig ikke havde været kontakt med de biologiske forældre over en længere årrække, hvilket ofte ville betyde en årrække på 6-8 år.³⁹

³⁹ FT 2008-09 L 105, afsnit 2.1.

ADL § 9, stk. 2 blev ændret i forbindelse med 2009-reformen. Af forarbejderne fremgik, at bestemmelsen herefter var tiltænkt som en opsamlingsbestemmelse i forhold til lovens § 9, stk. 3 og 4, med henblik på at sikre muligheden for at gennemføre en tvangsmæssig adoption i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til, hvad der er bedst for barnet taler for det, men hvor betingelserne i § 9, stk. 3 og 4 ikke er opfyldt. Det er ikke muligt at lave en udtømmende opregning af de tilfælde, hvor bestemmelsen kan finde anvendelse, men bestemmelsen vil blandt andet kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor barnet har været anbragt udenfor hjemmet i en længere årrække eller i situationer, hvor barnets forældre ikke ønsker at have kontakt til barnet på trods af, at forældrene ikke er uden forældreevne – de såkaldt ”glemte børn”.⁴⁰

5.3. Materielle betingelser for adoption uden samtykke, jf. ADL § 9, stk. 3.

Den første særbestemmelse i § 9, stk. 3 indeholder som ovenfor beskrevet de generelle materielle betingelser for adoption uden samtykke af børn, der er anbragt udenfor hjemmet.

Efter bestemmelsen kan der meddeles adoption af et barn, der er anbragt udenfor hjemmet når følgende betingelser er opfyldt:

- Betingelserne for anbringelse uden for hjemmet efter SEL § 58, stk. 1 eller 2.
- Det skal være sandsynliggjort, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet.
- Det skal være sandsynliggjort, at adoptionen af hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets opvækst vil være til gavn for barnet.⁴¹

Indholdet af betingelserne vil blive gennemgået nedenfor.

5.3.1. Betingelser for anbringelse udenfor hjemmet, jf. SEL § 58, stk. 1, nr. 1 eller 2

5.3.1.1. Anbringelse uden samtykke

Af forarbejderne fremgår, at det er en forudsætning for at indlede en sag om adoption uden samtykke, at servicelovens betingelser for tvangsfjernelse af børn skal være opfyldt. Reglerne om tvangsfjernelse i SEL findes i lovens § 58. For at kunne anbringe et barn uden samtykke er det et krav efter SEL § 58, at der er åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade. Der skal således ligge kvalificerede grunde bag en vurdering af, at et barns tilstand eller de fremtidige opvækstbetingelser indebærer en risiko for barnets sundhed eller udvikling.⁴²

⁴⁰ FT 2008-09 L 105, Til nr. 6.

⁴¹ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.4.2.

⁴² FT 2014-15 L 121, afsnit 3.3.1.2.

For at tydeliggøre hvornår der foreligger en åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling lider alvorlig skade, har man i SEL § 58, stk. 1, nr. 1 til nr. 4, nævnt de forhold, der kan begrunde anvendelsen af reglerne om tvangsanbringelse uden samtykke. Det gælder blandt andet situationer, hvor forældrene ikke formår at drage tilstrækkelig omsorg for, eller sikre behandling af barnet eller den unge, jf. SEL § 58, stk. 1, nr. 1, situationer, hvor forælderen udsætter barnet eller den unge for vold eller andre alvorlige overgreb, jf. SEL § 58, stk. 1, nr. 2, situationer, hvor barnet eller den unge udviser misbrugsproblemer, jf. SEL § 58, stk. 1, nr. 3 samt situationer, hvor barnet udviser kriminel adfærd eller har andre svære sociale vanskeligheder. Ofte vil det dog være kombination af forhold hos både forældrene og barnet, der ved en samlet vurdering fører til, at man vurderer, at der er åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling vil lide alvorlig skade. I relation til adoption uden samtykke af børn, er fortolkningen dog den, at betingelserne for anbringelse af barnet uden for hjemmet uden samtykke alene kan tilskrives forældrene, jf. SEL § 58, stk. 1, nr. 1-2 og dermed ikke forhold som vedrører barnet selv, jf. SEL § 58, stk. 1, nr. 3-4.⁴³ I henhold til den ret og praksis som var gældende indtil 1. oktober 2015 er der ikke sket nogen ændring af betingelsen. Ved at indskrive kravet direkte i loven er der alene foretaget en tydeliggørelse af betingelsen.

5.3.1.2. Forældreevneundersøgelse

Herudover er det et krav, at det skal dokumenteres at forældrene varigt er uden forældreevne. Forældrenes situation skal vurderes individuelt, og iværksættelse af en sag om adoption uden samtykke kan alene ske, hvis begge forældre vurderes uden varig forældreevne.

Baggrunden for varighedskravet er, at adoption er en yderst indgribende foranstaltning, fordi den medfører et permanent familieskifte, jf. afsnit 3.3. Efter gældende ret skal kommunen gennem den børnefaglige undersøgelse (§ 50 undersøgelse) vurdere forældreevnen og sandsynliggøre, at forældrene er varigt uden forældreevne. Det indebærer, at der iværksættes en eller flere specialundersøgelser hos eksempelvis en psykiater, psykolog eller anden relevant fagperson med henblik på at afklare forældreevnen. Da forældrenes forhold skal vurderes individuelt, er det ikke muligt generelt at angive, hvilke specialundersøgelser der vil skulle foretages, eller hvor mange fagpersoner, der vil skulle inddrages i det enkelte tilfælde.⁴⁴

Som eksempler på forhold, der kan give anledning til overvejelser om, at forældreevnen er af en sådan karakter, at en adoption uden samtykke kan komme på tale, oplister Ankestyrelsen en række tilfælde, hvor forældrene gennem en længere årrække har haft vanskeligt ved at drage omsorg for sig selv i dagligdagen eller hvor hverdagen gennem en længere årrække har været præget af betydelig mangel på stabilitet:

- Svær, kronisk psykisk lidelse hos en forælder, Svære personlighedsforstyrrelser, evt. kombineret med langvarigt misbrug

⁴³ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.3.1.2.

⁴⁴ FT 2008-09 L 105, afsnit 2.5.

- Mental retardering hos en forælder
- Langvarigt misbrug hos en forælder
- Manglende forældreevne bevist i forhold til andre ældre børn, og hvor det ikke med støtte og behandling har været muligt at bedre forældreevnen.⁴⁵

5.3.1.3. Prognosevurdering

Som en del af vurderingen af forældreevnen er det desuden nødvendigt at foretage en vurdering af forældrenes livsforløb med henblik på at opstille en prognose for, om den manglende forældreevne kan genvindes eller om den må betragtes som permanent. Der skal således udarbejdes en såkaldt prognosevurdering, som blandt andet skal indeholde oplysninger om forældrenes psykiske tilstand, deres intellektuelle funktionsniveau, omfanget af et eventuelt misbrug, eventuelle fysiske sygdomme samt oplysninger om tidligere iværksatte behandlingstilbud, herunder forældrenes evne til at samarbejde om en eventuel behandling og effekten heraf.⁴⁶

Udover en vurdering af forældrenes fysiske- og psykiske tilstand, skal prognosevurderingen også indeholde oplysninger om forældrenes eventuelle andre børn og deres trivsel samt kontakt til forældrene. Det er i forbindelse med prognosevurderingen væsentligt at få belyst, om forældrene har vilje og evne til at ændre de forhold som gør, at de vurderes at være uden forældreevne. Det forhold at forældrene i en kort periode har været uden forældreevne, er ikke ensbetydende med at det kan lægges til grund, at forældrene varigt vil være uden forældreevne. Forældreevnen skal altid vurderes individuelt og ud fra den konkrete situation. Forhold som psykisk sygdom, misbrug eller handicap udelukker ikke i sig selv at forældreevnen kan være til stede eller genvindes.⁴⁷

5.3.1.4. Børnefaglig undersøgelse

2015-reformen omfatter som tidligere beskrevet tillige en række ændringer i anden lovgivning, herunder i SEL, hvor der indsattes bestemmelser til beskrivelse af myndighedernes opgaver i forbindelse med en adoption.

Bestemmelsen i lovens § 68 e fastslår herefter at en indstilling om adoption uden samtykke, foruden en redegørelse for, at betingelserne for en anbringelse af barnet uden for hjemmet i henhold til SEL § 58, stk. 1 er opfyldte, tillige skal indeholde en børnefaglig undersøgelse, jf. SEL § 50, en handleplan, jf. SEL § 140, en redegørelse for, at betingelserne for adoption uden samtykke efter ADL § 9, stk. 2-4 er opfyldt, samt oplysninger om barnets eller den unges holdning til den påtænkte adoption, jf. ADL § 6, stk. 1 og 3.⁴⁸

⁴⁵ Undersøgelse, Ankestyrelsen, afsnit 4.1.2.

⁴⁶ FT 2008-09 L 105, afsnit 2.5.

⁴⁷ Undersøgelse, Ankestyrelsen, afsnit 4.1.2.

⁴⁸ FT 2014-15 L 121, til § 2, nr. 2.

I en sag om adoption skal kommunen indsamle alle de oplysninger der er nødvendige for at vurdere, hvad der skal foretages i forhold til et barn og dets familie. SEL § 50 opstiller specifikke krav til hvilket oplysningsgrundlag, der skal være til stede inden der kan iværksættes foranstaltninger til afhjælpning af den konkrete situation. I henhold til SEL § 50, stk. 2 skal den børnefaglige undersøgelse anlægge en helhedsbetragtning, der skal omfatte seks faste punkter; 1) udvikling og adfærd, 2) familieforhold, 3) skoleforhold, 4) sundhedsforhold, 5) fritidsforhold og venskaber og 6) andre relevante forhold. Alle seks punkter skal indgå i undersøgelsen medmindre konkrete forhold gør, at et eller flere af punkterne ikke er relevante at undersøge i forhold til det konkrete barn.⁴⁹

En belysning af barnets perspektiv er essentiel når det skal vurderes, om barnet er egnet til adoption. Efter SEL § 50, stk. 3, skal der som udgangspunkt finde en samtale sted med barnet eller den unge. Ved adoption uden samtykke af mindre børn, vil det ofte ikke være muligt, at gennemføre en samtale med henblik på at belyse barnets holdning til adoptionen. Er barnet fyldt 12 år er udgangspunktet at barnet selv skal samtykke til adoptionen. Hensigten er at sikre, at barnet så tidligt som muligt inddrages i behandlingen af sin egen sag, herunder også i undersøgelsesfasen. Hvis samtalen ikke kan gennemføres på grund af barnets alder, modenhed eller sagens karakter i øvrigt, skal oplysninger om barnets synspunkt søges tilvejebragt på anden vis, eksempelvis via oplysninger fra daginstitution, underretninger eller lignende.⁵⁰

Ud over de seks nævnte punkter, der som udgangspunkt skal indgå i den børnefaglige undersøgelse og samtalen med barnet, skal undersøgelsen også afdække både ressourcer og problemer i forhold til de seks punkter, jf. SEL § 50, stk. 4. Derudover er det et krav, at der inddrages andre fagfolk, jf. SEL § 50, stk. 5, i det omfang det er muligt i overensstemmelse med regler om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger. Den børnefaglige undersøgelse skal munde ud i en begrundet stillingtagen, jf. SEL § 50, stk. 6. Herunder om det er nødvendigt at iværksætte en hjælpeforanstaltning og hvilken. Undersøgelsen og dens konklusioner skal danne grundlag for, at der kan udformes en handleplan, som skal indeholde en mere detaljeret beskrivelse af indsatsen, jf. SEL § 140. Handleplanen skal oplyse om indholdet af den valgte foranstaltning og de mål, som søges tilvejebragt med hjælpeforanstaltningen.⁵¹

Hvis det gennem undersøgelsen efter SEL § 50 kan dokumenteres, at forældrene er uden forældreevne, og forældrene ikke ønsker at give samtykke til adoptionen, kan der rejses en sag om adoption uden samtykke for kommunens børn og unge- udvalg. Forinden sagen kan rejses skal det dog undersøges om de øvrige betingelser for adoption uden samtykke efter ADL § 9 er opfyldt.

⁴⁹ Rasmussen mfl., Nell; s. 131-139

⁵⁰ Rasmussen mfl., Nell; s. 137-138

⁵¹ Rasmussen mfl., Nell; s. 138-140

En beskrivelse af sagsgangen i forbindelse med adoption uden samtykke vil blive nærmere gennemgået under kapitel 6.

5.3.2. Betingelse om 'sandsynliggjort' at forældre varigt vil være uden forældreevne

Med 2015-reformen ændredes dokumentationskravet med ordlyden "godtgjort" til "sandsynliggjort". Baggrunden herfor var, som tidligere beskrevet under kapitel 4, at en undersøgelse af kommunernes kendskab til- og brug af reglerne om adoption uden samtykke viste, at kommunerne fandt reglerne svære at anvende i praksis, dels fordi kommunerne fandt det vanskeligt at dokumentere, at barnets forældre varigt ikke ville være i stand til at drage omsorg for barnet, dels fordi kommunerne fandt det svært at vurdere, hvorvidt forældrene ville være i stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær.⁵²

Efter den tidligere bestemmelse i ADL § 9, stk. 3, gjaldt, at det allerede fra barnets fødsel skulle være kendt, at forældrene ville være ude af stand til at drage omsorg for barnet eller tilmed spille en positiv rolle i barnets liv og opvækst. I bemærkningerne til loven fremgår, at Retssikkerhedsudvalget anså betingelserne givet i loven om, at det skulle være "godtgjort", at forældrene varigt ville være ude af stand til at tage vare på barnet under dets opvækst, for tilstrækkeligt strenge i forhold til at sikre, at bestemmelsen alene ville finde anvendelse i helt ekstraordinære tilfælde.⁵³

Det fremgår af forarbejderne til ændringsloven, at den foreslåede ændring fra "godtgjort" til "sandsynliggjort" har til hensigt at mindske den barriere, som hidtil har begrænset anvendelsen af reglerne i tilfælde, hvor det ikke endegyldigt kan dokumenteres, at forældrene er uden forældreevne på trods af, at der reelt ikke synes udsigt til det. Det pointeres i bemærkningerne til loven, at der ikke er tale om en lempelse af vurderingen af forældrenes forhold. Lempelsen er alene tiltænkt i forhold til vurderingen af den fremtidige prognose over forældrenes fremtidige forældreevne.⁵⁴

Det fremgår endvidere af forarbejderne til ændringsloven, at ændringen fra "godtgjort" til "sandsynliggjort" kan få betydning i situationer hvor eksempelvis en forælder, på grund af svær eller kronisk psykisk sygdom gennem en længere årrække eller ved svære misbrugsproblemer, ikke vil blive i stand til at tage vare på barnet og sikre det kontinuitet og stabilitet i opvæksten. Ved vurderingen af om det er sandsynliggjort at forældrene varigt er uden forældreevne, vil barnets alder indgå i vurderingen. Der stilles således strengere krav til "sandsynliggørelsen", hvis der er tale om et spædbarn end såfremt der er tale om et ældre barn, hvor det har været muligt at vurdere forældreevnen samt forældrenes relation til barnet.⁵⁵

⁵² Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 1.2.

⁵³ FT 2008-09 L 105, afsnit 2.4.1.

⁵⁴ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.3.

⁵⁵ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.3.

Forarbejderne forholder sig ikke til, hvad der konkret skal til for at 'sandsynliggøre' at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, og en bekymring kan derfor være, at vurderingen heraf kan variere, hvorved den praktiske effekt ved en ændring af kriteriet fra 'godtgjort' til 'sandsynliggjort' ikke nødvendigvis vil være som tilstræbt. Ankestyrelsens undersøgelse påpegede netop, at kommunerne følte sig usikre på, hvorledes reglerne om adoption uden samtykke skulle omsættes i praksis⁵⁶, og der kan derfor stilles spørgsmålstejn ved om en ændring af bestemmelsens ordlyd alene vil ændre på den situation.

5.3.2.1. Samvær

Foruden ændringen af dokumentationskravet ophævedes betingelsen om, at forældrene ikke må spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær. 2015-reformen medførte således, at et eventuelt samvær eller anden kontakt med barnet ikke i sig selv vil være til hinder for at gennemføre en adoption, hvis dette er til gavn for barnet. En adoption i henhold til ADL § 9, stk. 3 kan således gennemføres selvom der har været kontakt mellem barnet og forældrene. Samtidig giver stk. 3 mulighed for, at forældrene kan opretholde samvær eller anden kontakt med barnet efter adoptionen. Efter de nugældende regler vil et samvær ikke i sig selv være til hinder for at gennemføre en adoption uden samtykke, hvis det må betragtes som værende til barnets bedste, med henblik på at sikre barnet stabilitet og kontinuitet i opvæksten. Et velfungerende samvær, hvor forældreoven hos forældrene gradvist udvikles, vil derimod som udgangspunkt være til hinder for, at en adoption uden samtykke kan gennemføres.⁵⁷

Muligheden for at fastsætte samvær, eller anden kontakt mellem barnet og dets forældre, er reguleret i forældreansvarslovens § 20 a. Som betingelse for fastsættelse af samværet gælder, at det skal fastsættes ud fra hvad der vurderes at være det bedste for barnet, jf. forældreansvarslovens § 4. Det er dog ikke en betingelse, at der har været samvær eller anden form for kontakt forud for adoptionen, hvilket tidligere var nødvendigt, men bestemmelsen giver dog stadig mulighed for at der tages hensyn hertil ved vurderingen af samværet.⁵⁸ Såfremt der ikke har været samvær eller kontakt forud for adoptionen, er det en betingelse for fastsættelse af samvær, at samværet kan foregå under betryggende forhold og at samværet vurderes at være til barnets bedste.⁵⁹

Med henblik på de forhold som i langt de fleste tilfælde ligger til grund for en afgørelse om adoption uden samtykke, må det dog antages, at der i langt de fleste tilfælde ikke vil kunne fastsættes samvær med barnet. Det understøttes af forarbejderne til loven, hvoraf det fremgår, at bestemmelsen alene bør anvendes i særlige tilfælde, ligesom de grunde som fastsætter en

⁵⁶ Undersøgelse, Adoption uden samtykke, afsnit 4.1.1.

⁵⁷ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.3

⁵⁸ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.2.3.

⁵⁹ FT 2014-15 L 121, til § 3, nr. 1

afgørelse om adoption uden samtykke ofte vil betyde, at samvær eller anden kontakt efter adoptionen ikke vil være bedst for barnet set i forhold til at sikre stabilitet og kontinuitet i barnets opvækst.⁶⁰

5.3.3. Betingelse om hensyn til stabilitet og kontinuitet

ADL § 9, stk. 3 opstiller som den tredje betingelse krav om, at adoptionen skal være til gavn for barnet under hensyntagen til barnets behov for stabilitet og kontinuitet i opvæksten. Kravet knytter sig til lovens overordnede kriterium og formål om, at sikre anbragte børn mulighed for kontinuitet og stabilitet under deres opvækst i tilfælde hvor det vurderes, at forældrene aldrig vil kunne tage sig af dem og give dem en stabil familierelation. Det antages, at der med en stabil familierelation henvises til den konsekvens ved adoptionen, at der sker et fuldt familieskifte.⁶¹

Hvad betingelsen derudover konkret indebærer er svært at fastlægge. I betænkning nr. 1463 om retssikkerhed i anbringelsessager fremgår om kontinuitet i anbringelsessager, at der er behov for større kontinuitet, blandt andet i forhold til at lade et barn forblive på et anbringelsessted selvom der ikke længere er et anbringelsesgrundlag. Som begrundelse herfor blev blandt andet fremhævet, at børn har brug for tætte relationer, og at det samtidig er vigtigt, at disse relationer respekteres. Forholdet eksemplificeres ved beskrivelse af en situation, hvor et barn trives i en plejefamilie og har skabt relationer dertil. Det angives, at det i sådanne tilfælde vil være problematisk at fratage barnet denne relation. Det fremgår endvidere, at længerevarende anbringelser sandsynligvis vil kunne bidrage til at skabe mere ro for barnet i og med, at sagen ikke løbende skal tages op med den usikkerhed det frembringer hos barnet, og de konsekvenser det kan have i forbindelse med at barnets mulighed for at falde til hos plejefamilien eller anbringelsesstedet.⁶²

Det antages således, at der med kontinuitet og stabilitet i lovgivningen henvises til, at en tryk familierelation med nære og stabile relationer til voksne udgør en vigtig forudsætning for en god opvækst. Det er således ønskeligt, at barnet får mulighed for at opnå familiemæssige relationer som er trygge og stabile uden gentagne forandringer i tilværelsen.

5.4. Materielle betingelser for adoption uden samtykke, jf. ADL § 9, stk. 4

Den næste særbestemmelse i ADL § 9, stk. 4 indeholder som ovenfor beskrevet de materielle betingelser for adoption uden samtykke af børn, der er anbragt udenfor hjemmet når plejeforældrene ønsker at adoptere barnet.

⁶⁰ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.2.1.

⁶¹ Adolphsen, Caroline, U.2015B.450, afsnit 4.3.3.

⁶² Betænkning nr. 1463 om retssikkerhed i anbringelsessager, afsnit 2.8.1.1.

Efter bestemmelsen kan der meddeles plejeforældrene tilladelse til adoption af et barn, der er anbragt hos familien når følgende betingelser er opfyldt:

- Betingelserne for anbringelse uden for hjemmet i en plejefamilie efter SEL § 66, stk. 1, nr. 1-3.
- Betingelserne i SEL § 58, stk. 1, for anbringelse af barnet udenfor hjemmet
- Barnets tilknytning til plejefamilien er af en sådan karakter, at det vil være skadeligt for barnet at bryde denne tilknytning, under hensyn til stabiliteten og kontinuiteten i barnets opvækst.⁶³

Indholdet af betingelserne vil blive gennemgået nedenfor.

5.4.1. Betingelserne for anbringelse uden for hjemmet efter SEL § 66, stk. 1, nr. 1-3.

Bestemmelsens første krav er, at der skal være tale om et barn som er anbragt udenfor hjemmet i en plejefamilie efter SEL § 66, stk. 1 nr. 1-3. Ifølge § 66, stk. 1, nr. 1-3 skal der således være tale om et barn anbragt i en plejefamilie, en kommunal plejefamilie eller en netværksfamilie. Til betingelsen gælder endvidere, at barnet skal være anbragt hos den plejefamilie, som ønsker at adoptere.

I forhold til den tidligere bestemmelse i § 9, stk. 4, hvor en adoption uden samtykke kunne gennemføres som en fremmedadoption, efter at barnet har været anbragt udenfor hjemmet i en periode på minimum 3 år, kan bestemmelsen ses som skærpelse af lovgivningen i og med, at adoption i henhold til den nye bestemmelse alene kan ske til den plejefamilie hvori barnet er anbragt. I realiteten antages skærpelsen dog ikke at have en egentlig betydning, idet lovgivningen blot bringes i overensstemmelse med den tidligere praksis, hvor en fremmedadoption ofte ikke vil være en mulighed af hensyn til betingelsen om stabilitet og kontinuitet.

5.4.2. Betingelser for anbringelse udenfor hjemmet, jf. SEL § 58, stk. 1

Bestemmelsens andet krav er, at betingelsen om tvangsmæssig anbringelse udenfor hjemmet efter SEL § 58, stk. 1 skal være opfyldt.

I henhold til ADL § 9, stk. 3 skal der foretages en vurdering af, om grundlaget for en tvangsmæssig anbringelse er til stede.⁶⁴ For en yderligere gennemgang af betingelsen henvises til gennemgangen ovenfor under afsnit 5.3.

⁶³ FT 2014-15 L 121; afsnit 3.1.4.3.

⁶⁴ FT 2014-15 L 121; til § 1, nr. 2

Opmærksomheden henledes dog på, at formuleringen af betingelsen om opfyldelse af SEL § 58, stk. 1 i ADL § 9, stk. 4, ikke er identisk med formuleringen i ADL § 9, stk. 3, hvor bestemmelsen specifikt henviser til SEL § 58, stk. 1, nr. 1-2, og dermed alene til forhold som vedrører forældrene. Med en henvisning til SEL § 58, stk. 1 i ADL § 9, stk. 4, henvises således til både forhold hos forældre og barn, som kan begrunde at grundlaget for en tvangsmæssig anbringelse er til stede. Der kan stilles spørgsmålstejn ved, hvorfor denne forskel ikke er tydeliggjort i bemærkningerne, når det er fundet nødvendigt at pointere forskellen direkte i lovbestemmelsen. Det formodes, at forskellen skal ses som et udtryk for, at også forhold som kan begrundes i barnets forhold findes afgørende i forhold til vurderingen af den 'skade', som barnet eventuelt vil lide ved at bryde tilknytningen til plejefamilien, jf. afsnit 5.4.3.

5.4.3. Barnets tilknytning til plejefamilien

Den tredje betingelse vedrører barnets tilknytning til plejefamilien. Efter bestemmelsen kan der meddeles plejeforældrene tilladelse til adoption uden samtykke af deres plejebarn, såfremt barnets tilknytning til plejeforældrene har en sådan karakter, at det vil være direkte skadeligt for barnet at bryde tilknytningen, under hensyn til kontinuitet og stabilitet i barnets opvækst.⁶⁵

Bestemmelsen understreger hensynet til barnets bedste, i en situation hvor plejeforældrene i realiteten har taget de biologiske forældres plads, og hvor særlige forhold gør, at det ikke vil være muligt at afbryde tilknytningen uden at skade barnet. Bestemmelsen fastlægger, at der skal være tale om særlige omstændigheder som betyder, at hensynet til forældrene må tilsidesættes i afvejningen af hensynet til barnets bedste. I afvejningen af hvilket hensyn der skal vægtes højest i forbindelse med en afgørelse om bortadoption i henhold til stk. 4, indgår en vurdering af barnets relation til forældrene, under hensyntagen til om kommunen har opfyldt sin forpligtigelse i forhold til at udvikle relationen mellem barnet og dets forældre.⁶⁶ I forbindelse med anbringelse af et barn udenfor hjemmet har kommunen en forpligtigelse til, i henhold til SEL, at arbejde for en hjemgivelse af barnet ved at tilbyde støtte til forældrene. Det gælder også selvom det må anses for usandsynligt, at det vil lykkes og muligheden for en senere bortadoption er eksisterende. Forældrene skal ligeledes have mulighed for at opnå samvær med barnet under anbringelsen, hvis det vurderes til barnets bedste.⁶⁷ Samvær eller anden kontakt med forældrene anses i øvrigt ikke til hinder for en gennemførelse af en adoption uden samtykke, hvis barnet er væsentligt tættere knyttet til plejeforældrene. Har barnet derimod et nært og stabilt forhold til de biologiske forældre vil dette i udgangspunktet være til hinder for en adoption uden samtykke. Der skal dog altid foretages en konkret vurdering og afvejning.⁶⁸

⁶⁵ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.4.3.

⁶⁶ FT 2014-15 L 121, til § 1, nr. 1.

⁶⁷ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.3.

⁶⁸ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.3.

Bestemmelsen antyder i øvrigt, at det som hovedregel må forudsættes, at barnets relation til forældrene har udviklet sig gennem en længere tids tilknytning. Bestemmelsen kan således i udgangspunktet ikke anvendes ved få års anbringelse i familiepleje, herunder i situationer hvor mindre børn har været anbragt hos en plejefamilie siden fødslen. Barnet vil i sådanne tilfælde skulle bortadopteres efter ADL § 9, stk. 3. Udgangspunktet kan dog fraviges i tilfælde hvor et barn klart udtrykker ønske om bortadoption, når det forudsættes at barnet har en alder og modenhed som gør at barnets ønske kan tillægges vægt i en beslutning om adoption.⁶⁹ Det fremgår af forarbejderne, at kravet til tilknytningen er skærpet i forhold til det tilknytningskrav som fremgår af SEL § 68 a, hvorefter en anbringelse udenfor hjemmet kan videreføres på grund af barnets tilknytning til anbringelsesstedet, når barnet har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere eller længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets bedste at forblive på anbringelsesstedet. Det skærpede krav betyder i sammenligning hermed, at det skal være direkte skadeligt for barnet at miste tilknytningen til plejefamilien, hvis tilknytningen skal kunne begrunde, at der gennemføres en adoption uden samtykke.⁷⁰ Hvad tilknytningskravet konkret indebærer, er svært at klarlægge ud af forarbejderne til loven, og når det hidtidige krav om mindst 3 års forudgående anbringelse fjernes, vil et anbragt barn i princippet kunne bortadopteres efter kort tid, på trods af, at det vil være meget svært at vurdere de langsigtede forhold. I en utrykt dom om bortadoption, afsagt den 10. april 2015 af Østre Landsret⁷¹ fremgår således også, at mange forskellige forhold kan være afgørende for konsekvenserne ved at bryde barnets kontakt til den biologiske familie. Konsekvenserne afhænger af barnet, barnets alder samt de konkrete omstændigheder i øvrigt. Retten lagde til grund for afgørelsen vægt på, at barnet havde opnået en så tæt og nær tilknytning til sine plejeforældre, at hun opfattede disse som sine forældre og følte at hun hørte til hos dem. I en anden afgørelse (U. 2011.313V) om videreført anbringelse udenfor hjemmet var det ligeledes afgørende for sagens udfald, at barnet havde opnået en så stærk tilknytning til plejefamilien, at barnet ønskede at blive boende der, hvorimod barnet ikke vurderedes at være knyttet til sin mor. På baggrund af de to domme ses således, at tilknytningskravet efter § 68 a indebærer, at barnet oplever plejefamilien som sit hjem og ønsker at blive boende der. Barnets følelsesmæssige tilknytning er dog ikke enefølgende, og skal i alle situationer sammenholdes med barnets tilknytning til de biologiske forældre.

5.5. Delkonklusion

Gennemgangen af de materielle kriterier efter 2015-reformen viser, at der i forhold til tidligere ret og praksis, jf. 2009-reformen, som gennemgået i kapitel 4, er sket flere lempelser.

⁶⁹ FT 2014-15 L 121, til § 1, nr. 1.

⁷⁰ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.1.3.

⁷¹ Utrykt dom, afsat den 10. april 2015 af Østre Landsret 2. afdeling, nr. B-3915-13.

Udgangspunktet for adoption uden samtykke er uændret opfyldelse af servicelovens betingelser for tvangsanbringelse udenfor hjemmet. Derforuden er der i SEL samtidig sket en tydeliggørelse af de involverede myndigheders opgaver og procedurer, herunder vedrørende gennemførelse af børnefaglig undersøgelse og handleplan for hjælpeindsatser, jf. SEL §§ 50 og § 140. De processuelle forhold vil blive uddybende gennemgået i kapitel 6. Derudover skal nævnes, at der jf. FAL § 20 a, er givet øgede muligheder for at fastsætte samvær mellem barnet og de biologiske forældre efter en adoption uden samtykke.

Lempelserne i forbindelse med adgangen til at gennemføre en adoption som gennemført i forbindelse med 2015-reformen kan sammenfattes i følgende: ophævelse af bestemmelsen om, at de biologiske forældre ikke må spille en positiv rolle for barnet, lempelse af dokumentationskravet vedrørende forældreevnen fra 'godtgjort' til 'sandsynliggjort', samvær er ikke længere til hinder for en adoption uden samtykke, ophævelse af alderskriteriet for barnet og endelig er betingelsen om stabilitet og kontinuitet som afgørende parametre i forbindelse med en afgørelse om adoption uden samtykke indføjet i bestemmelsen.

Det vurderes, at den væsentligste lempelse i relation til forældrenes retssikkerhed, som vil blive behandlet senere under afsnit 7, omfatter lempelsen af dokumentationskravene i forhold til vurderingen af, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, herunder at det fremover alene skal være 'sandsynliggjort' og ikke 'godtgjort'. Baggrunden for denne vurdering er, at der for så vidt angår denne betingelse er tale om helt en væsentlig ændring af de grundlæggende dokumentationsmæssige forhold, hvor myndigheden ikke længere vil have bevisbyrden med at 'godtgøre' en permanent manglende forældrekompetence. Ændringen synes også væsentlig, henset til oplysningerne i Ankestyrelsens rapport som påpeger, at kommunerne udtrykker, at de ikke har et tilstrækkeligt kendskab til reglerne, og føler sig usikre på hvordan reglerne skal omsættes i praksis.⁷²

Det er endvidere afdækket, at der med 2015-reformen er indføjet bestemmelser specifikt i forholdet til plejefamilien, hvor det nu er et afgørende kriterie for adgangen til adoption uden samtykke, hvis barnet har opnået en så stærk tilknytning til plejefamilien, at det vil skade barnet at bryde denne tilknytning. Denne bestemmelse må dog ses som en skærpelse, ift. SEL § 68 a, hvorefter der kan ske videreførelse af en anbringelse, når dette "blot" er til barnets bedste. De førnævnte øvrige kriterier for adoption uden samtykke udenfor plejefamilie er tilsvarende gældende.

⁷² Undersøgelse, Adoption uden samtykke, afsnit 4.1.1.

6. Retssikkerhed i behandling af sager om adoption uden samtykke

I forrige kapitel er der redegjort for, at der med 2015-reformen er sket en lempelse af myndighedernes adgang til adoption uden samtykke på en række områder, og i dette kapitel belyses, hvilke retssikkerhedsmæssige garantier lovgivningen giver som baggrund for en stillingtagen til, om der med 2015-reformen er sket en svækkelse af de biologiske forældres retssikkerhed.

Afsnittet indledes med en generel beskrivelse og indkredsning af retssikkerhedsbegrebet i dansk lovgivning.

Efterfølgende tages i gennemgangen udgangspunkt i, at de retssikkerhedsmæssige garantier som lovgivningen stiller primært fastlægges via lovgivningsbestemte procedurer, som et forløb omhandlende adoption uden samtykke skal gennemgå, og hvilke pligter og rettigheder de involverede parter har. I denne forbindelse gennemgås de processuelle sagsgange og de involverede myndigheders opgaver/ansvar.

6.1 Retssikkerhedsbegrebet

Det forvaltningsretlige retssikkerhedsbegreb omhandler relationen mellem borger og myndighed og kan opdeles i 2 hovedområder; materiel retssikkerhed og processuel retssikkerhed. Under processuel retssikkerhed indgår i denne afhandling øvrige retssikkerhedsforhold om forudsigelighed og kontrol.⁷³

Materiel retssikkerhed angår kravet om 'legalitet', hvilket indebærer, at myndigheder alene kan udøve deres myndighedsbeføjelser med hjemmel i lov. Afgørelser, som pålægger borgerne byrder eller tillægger dem rettigheder, skal således have hjemmel i lov, ligesom de ikke må stride mod gældende ret. Borgerne skal sikres deres ret efter lovgivningen, og skal hverken stilles bedre eller ringere end loven tilsiger. Det retssikkerhedsmæssige ideal er i denne sammenhæng, at afgørelserne skal være retfærdige. Såfremt afgørelsen træffes i overensstemmelse med lovtæksten, vil den som udgangspunkt være retfærdig.⁷⁴

Processuel retssikkerhed retter sig mod sagsbehandlingsreglernes garantier for lovlige og rigtige afgørelser. Det er i den forbindelse udgangspunktet, at ens sagsbehandling af sagerne vil give øget garanti for, at de endelige afgørelser bygger på et korrekt forstået faktisk grundlag, samt øget garanti for, at den konkrete vurdering sker på baggrund af en alsidig belysning og nøje afvejning af de kriterier som er udslagsgivende for sagens afgørelse. Sådanne garantier vil samtidig kunne medvirke til, at sagsbehandlingen foregår på en åben og tillidsvækkende måde.

⁷³ Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn, side 21.

⁷⁴ Retssikkerhedens vilkår i den sociale sektor, Socialsektor, nr. 17, side 11-13

Den implicerede part skal kunne øve indflydelse på myndighedernes behandling og afgørelse af sagen, ligesom sagsbehandlingen skal ske med respekt for den enkeltes privatliv og være åben og forståelig for de implicerede parter. Myndighedernes behandling af sagen skal samtidig ske på et juridisk og fagligt korrekt grundlag, og afgørelsen af sagernes skal foreligge indenfor en rimelig tid.

Derudover er offentlige myndigheder omfattet af en række generelle sagsbehandlingsregler, som opstiller principper for myndighedernes behandling af sager på det sociale område, blandt andet i forvaltningsloven samt lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) som opstiller en række regler som gælder specielt for det sociale område. Reglerne skal bidrage til korrekte afgørelser, og udgøre et bidrag i forhold til at sikre en effektiv forvaltning i overensstemmelse med loven, og dermed sikre borgeren mod unødigt og ukorrekt indgriben. De generelle sagsbehandlingsregler i forvaltningsloven skal sikre, at de afgørelser der træffes er lovlige, hvilket blandt andet søges opnået ved, at parterne i sagen er givet en række beføjelser, herunder retten til at få relevant information om blandt andet det retsgrundlag der gælder, og i forhold til at blive hørt i forhold til de oplysninger som myndigheden har til hensigt at lægge til grund for afgørelsen, samt til efterfølgende at få en begrundelse for afgørelsen.

Som et andet aspekt af den processuelle retssikkerhed indgår forudsigelighed. Forudsigelighed angår retsgrundlaget for de konkrete afgørelser ved at reglerne skal sikres en sådan klarhed og præcision, at borgerne får mulighed for at forudsige deres egen retsstilling i en eventuel retskonflikt (berettiget forventning). Hensynet hertil vægtes ofte i forhold til legalitetsprincippet. Det retssikkerhedsmæssige ideal er i denne sammenhæng, at retsreglerne skal fremstå i et letforståeligt sprog uden vage eller uklare vendinger og upræcise udtryk. Derudover gælder der også et aspekt vedrørende kontrolsikkerhed, herunder beskyttelsen af borgeren imod fejlagtige afgørelser, ved at give parten ret til klageadgang samt ved at lade overordnede myndigheder føre tilsyn med underordnede myndigheders sagsbehandling og afgørelsesvirksomhed. Indenfor det sociale område kan de fleste afgørelser påklages administrativt en eller flere gange, ligesom afgørelserne kan indbringes for domstolene. Derudover har borgeren desuden en vis mulighed for at indbringe deres sager for internationale organer, blandt andet Den Europæiske Menneskeretsdomstol.⁷⁵

6.2. Sagsbehandling i forbindelse med adoption

En sag om adoption uden samtykke involverer en række myndigheder, herunder kommunalbestyrelserne, de kommunale børn- og unge udvalg samt Ankestyrelsen og afslutningsvis Statsforvaltningen.

⁷⁵ Retssikkerhedens vilkår i den sociale sektor, Socialsektor, nr. 17, side 11-13.

I forbindelse med 2015-reformen ændredes processen for sagernes behandling. Baggrunden herfor var, at det eksisterende sagsforløb indebar en række myndighedsskift, hvor der i overvejende grad var tale om, at myndighederne foretog samme vurdering af sagen, blot på forskellige tidspunkter i forløbet og med forskellig indgangsvinkel. Samtidig var det intentionen, at tydeliggøre over for de enkelte myndigheder, hvilke opgaver de skal varetage, og hvilke forpligtigelser det indebærer.⁷⁶

Der indførtes således et nyt afsnit i SEL kapitel 11, som omhandler myndighedernes opgaver i forbindelse med adoption uden samtykke. Det nye afsnit indeholder fem nye bestemmelser (SEL § 68 d-h) under overskriften ”Myndighedernes opgaver i forbindelse med adoption”, og fastlægger myndighedernes, herunder kommunalbestyrelsens, børn og unge-udvalgets og Ankestyrelsens opgaver i forbindelse med en adoption uden samtykke.⁷⁷

Af lovforarbejderne fremgår, at bestemmelserne ikke pålægger kommunerne nye forpligtigelser, men i stedet samler og tydeliggør de eksisterende forpligtigelser givet i ADL og SEL mv.

6.2.1. Kommunen

Kommunen indleder en sag om adoption uden samtykke, og det er kommunen, som har ansvaret for, at børn og unge med behov for støtte modtager den fornødne støtte.⁷⁸ Anledningen til at kommunen påbegynder en sag om adoption uden samtykke vil som oftest være, at en undersøgelse af barnets og familiens forhold, efter SEL § 50, rejser spørgsmålstejn ved forældres forældreevne.⁷⁹ Den nye bestemmelse i SEL § 68 d tydeliggør kommunernes forpligtigelse i forhold til at have fokus på adoption som en social indsats, og som et alternativ til en årelang anbringelse af barnet. Kommunalbestyrelsen skal således overveje om hensynet til kontinuitet og stabilitet tilsiger, at barnet, i stedet for en længerevarende anbringelse udenfor hjemmet, bør bortadopteres.⁸⁰ Herunder i tilfælde hvor barnet har et særligt behov for mere stabile, forudsigelige og trygge opvækstvilkår.⁸¹ Bestemmelsen indebærer ikke nye udvidede forpligtigelser for kommunerne i forbindelse med behandlingen af sager om adoption uden samtykke, men præciserer de forpligtigelser som allerede gælder i dag og sammenhængen mellem de indgribende sociale instanser i service- og adoptionsloven. Samtidig skal tilføjelsen i SEL, i henhold til lovens forarbejder, medvirke til at skabe en større sammenhæng mellem servicelovens foranstaltninger og adoptionslovens mulighed for at gennemføre en adoption uden samtykke som alternativ til en langvarig anbringelse udenfor hjemmet.⁸² Umiddelbart kan det

⁷⁶ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.3.2.1.

⁷⁷ FT 2014-15 L 121, § 2, nr. 2.

⁷⁸ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.3.2.2.

⁷⁹ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 2.1.1.

⁸⁰ FT 2014-15 L 121, § 2, nr. 2

⁸¹ FT 2014-15 L 121, Til § 2, nr. 2.

⁸² FT 2014-15 L 121, afsnit 3.3.3.1.

synes uoverensstemmende med servicelovens intention om med målrettet vejledning og støtte, at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv og have ansvar for sin egen familie, jf. SEL § 1. En tvangsadoption står i stor kontrast hertil, og det synes særdeles afgørende at det forinden en beslutning om adoption uden samtykke sikres, at de biologiske forældre har modtaget den nødvendige støtte inden forældrevidneundersøgelsen iværksættes.

Hvis kommunen vurderer, at de har en sag, som ikke kan gennemføres med samtykke fra barnets forældre, men at adoptionen i øvrigt kan gennemføres uden samtykke fra forældrene i henhold til § 9, stk. 2-4, skal der rejses en sag for kommunens børn- og unge-udvalg, jf. SEL § 68 e.⁸³

6.2.2. Børn og unge-udvalget

Bestemmelsen i SEL § 68 e, stk. 2 samler kravene til dokumentation og oplysning i forbindelse med en sag om adoption uden samtykke, som i dag fremgår dels af adoptionsbekendtgørelsens og dels af vejledning om frigivelse af børn til national adoption. En forelæggelse af sagen for børn og unge-udvalget skal således indeholde en indstilling om, at barnet adopteres i henhold til ADL § 9, stk. 2-4. Indstillingen skal derudover indeholde resultatet af den børnefaglige undersøgelse, jf. SEL § 50, en handleplan, jf. SEL § 140, en redegørelse for, at betingelserne for adoption uden samtykke er opfyldt samt oplysninger om barnets holdning til adoptionen, jf. ADL § 6, stk. 1, nr. 3. Er der tale om en adoption i henhold til ADL § 9, stk. 3 eller 4 skal forelæggelsen endvidere indeholde en redegørelse for, at betingelserne for anbringelse af barnet udenfor hjemmet er opfyldt.⁸⁴

På baggrund af Udvalgets vurdering af oplysningerne i sagen træffer Udvalget en beslutning om, hvorvidt gennemførelsen af adoptionen uden samtykke kan anbefales. Udvalget meddeler Ankestyrelsen besked om samtykke til adoptionen. Hvis udvalget ikke anbefaler en adoption afsluttes sagen.⁸⁵ Børn og unge-udvalget kan tiltræde en indstilling fra kommunen om adoption uden samtykke, jf. SEL § 68 f, stk. 1. Tidligere skulle børn- og ungeudvalget træffe en afgørelse om anbefaling af adoption uden samtykke, jf. SEL § 74, stk. 1, nr. 13.

Inden børn og unge-udvalget indstiller samtykke til adoptionen til Ankestyrelsen, skal Udvalget give barnet, barnets forældre, indehavere af forældremyndigheden over barnet eller barnets plejeforældre samt advokater og bisiddere mulighed for at udtale sig overfor børn og unge-udvalget, jf. SEL § 68 f, stk. 2. Tidligere var der ikke mulighed for, at forældre uden del i forældremyndigheden eller barnets plejeforældre kunne udtale sig på tilsvarende vis som barnet og forældremyndighedsindehaveren. Ændringen har til hensigt at sikre at plejeforældre mv. på et tidligere tidspunkt får mulighed for at bidrage til oplysning af sagen.⁸⁶ Ændringen har således

⁸³ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 2.1.1.

⁸⁴ FT 2014-15 L 121, § 2, nr. 2 (§ 68 e)

⁸⁵ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 2.1.2.

⁸⁶ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.3.2.2.

medført en udvidelse af den personkreds, der inddrages i sagen allerede ved børn- og ungeudvalgets behandling af sagen. Ændringen vurderes dog ikke at have den store betydning i praksis, idet plejeforældrene ofte allerede inddrages i en sag om adoption uden samtykke.

En indstilling om samtykke til adoptionen kan alene vedtages, såfremt mindst 4 af udvalgets 5 medlemmer stemmer for indstillingen, som i øvrigt skal være skriftlig og begrundet. Indstillingen skal meddeles til alle sagens parter, jf. SEL § 68 f, stk. 3.

6.2.3. Ankestyrelsen

Når Ankestyrelsen modtager børn og unge-udvalgets indstilling om adoption uden samtykke, skal Ankestyrelsen påse en række materielle og formelle krav. Ankestyrelsen skal blandt andet påse, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for forældrenes manglende forældreevne samt at de øvrige betingelser for, at der kan ske adoption uden samtykke, er opfyldt. Ankestyrelsen har i den forbindelse mulighed for at bede om yderligere oplysninger til brug for sagens vurdering.⁸⁷

Hvis Ankestyrelsen træffer beslutning om at tiltræde børn- og unge-udvalgets indstilling om adoption i henhold til § 68 f, stk. 1. sendes sagen videre til Statsforvaltningen. Sagsgangen er ikke ændret i forbindelse med 2015-reformen og svarer til den sagsgang som anvendes før lovændringen, jf. retssikkerhedslovens § 55, stk. 2 nr. 3. Meddelelsen skal være skriftlig og begrundet, også i tilfælde hvor styrelsen ikke samtykker til adoptionen.⁸⁸

6.2.4. Statsforvaltningen

Efter oversendelse af sagen til Statsforvaltningen, og afslutning af sagsbehandlingen i børn og unge-udvalget samt Ankestyrelsen, træffer Statsforvaltningen endelig afgørelse om tilladelse til, at gennemføre en adoption uden samtykke. Statsforvaltningen behandler alle sager om adoption.

Statsforvaltningen skal i forbindelse med afgørelsen den skal træffe sikre, at de materielle betingelser for at gennemføre en adoption uden samtykke er opfyldt, herunder at de formelle regler om indhentelse af samtykke og vejledning af de involverede parter er overholdt. Statsforvaltningen skal således undersøge muligheden for at gennemføre adoptionen med samtykke fra forældrene, før der træffes en afgørelse i sagen, jf. ADL § 7.

Tidligere skulle Statsforvaltningen forelægge en sag om adoption uden samtykke for Familiestyrelsen forud for en endelig afgørelse i sagen, uanset om sagen om adoption uden samtykke eventuelt var påtænkt afvist. Familiestyrelsen skulle sikre, at myndighederne havde

⁸⁷ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 2.1.3.

⁸⁸ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.3.3.1.

opfyldt deres forpligtigelser, både materielt og formelt, herunder forpligtigelsen til at inddrage de biologiske forældre og forsøg på at indhente samtykke til adoptionen.⁸⁹ Efter 2015-reformen er det ikke længere tilfældet. Statsforvaltningen kan således træffe afgørelse i sagen uden forelæggelse for Familiestyrelsen. Ændringen betyder, at der er sket en forenkling af processen i forhold til tidligere.⁹⁰

Som tidligere er der stadig mulighed for at parterne kan anmode Statsforvaltningen om at indbringe afgørelsen for retten, jf. ADL § 11, stk. 3. En sag om adoption uden samtykke anses først for afsluttet når en eventuel domstolsbehandling er afprøvet.⁹¹

6.2.5. Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO)

Ud over at præcisere myndighedernes opgaver i forbindelse med behandlingen af en sag om adoption uden samtykke, tydeliggøres herudover kommunernes adgang til at søge vejledning hos den nationale videns- og rådgivningsorganisation (VISO).

Formålet med VISO, som blev oprettet i 2005, er at sikre rådgivning og vejledning af borgere og kommuner i specialiserede og komplicerede enkeltsager på det sociale område, samt med henblik på at skabe et landsdækkende overblik over den samlede specialrådgivning. VISO tilbyder kommuner og borgere gratis rådgivning i sager om blandt andet adoption uden samtykke, hvor det anses for nødvendigt at inddrage specialviden i forbindelse med den afgørelse, som kommunen skal træffe i forhold til borgeren. Reglerne om VISO findes i SEL §§ 13 og 13 a. I forbindelse med ændringen i 2015 indsattes et nyt stykke i SEL § 13, stk. 7, hvorefter muligheden for at modtage vejledning er blevet fremhævet med henblik på at øge anvendelsen af VISO. Intentionen er at medvirke til at højne og ensrette det faglige niveau, og gøre anvendelsen af reglerne om adoption uden samtykke, som alternativ til en tvangsmæssig anbringelse, mere tilgængelig for kommunerne.⁹²

6.3. Delkonklusion

Retssikkerheden i sager om adoption uden samtykke sikres i udgangspunktet ved, at en række myndigheder inddrages i sagen med henblik på en grundig og korrekt vurdering af, om den forestående adoption vil være til barnets bedste. Servicelovens bestemmelser i § 68 d-h i kapitel 11, som omhandler myndighedernes opgaver i forbindelse med adoption uden samtykke, fastlægger et sagsforløb, hvor en sag om adoption uden samtykke vurderes af flere uafhængige myndigheder, som enten skal foretage en skønsmæssig vurdering af om hensynet til barnet

⁸⁹ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 2.1.5.

⁹⁰ FT 2014-15 L 121, afsnit 3.3.3.2.

⁹¹ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 2.1.4.

⁹² FT 2014-15 L 121, afsnit 3.4.2.

afgørende taler for at gennemføre en adoption uden samtykke, eller give deres samtykke hertil. Herved sikres det, at prøvelsen af hvorvidt de materielle betingelser for gennemførelsen af en sag om adoption uden samtykke sker flere gange, hvilket ud fra et processuelt retssikkerhedsmæssigt synspunkt medvirker til at højne retssikkerheden.

En anden garanti, som loven opstiller, er at tydeliggøre myndighedernes forpligtigelser og tværgående samarbejder i forhold til en sag om adoption uden samtykke. Ved at fastlægge myndighedernes opgaver i forbindelse med behandlingen af en sag om adoption uden samtykke sikres en ens sagsbehandling i alle sager, og der opnås en større sikkerhed for, at de endelige afgørelser bygger på et korrekt og ens grundlag, hvilket ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt vil styrke retssikkerheden.

En tredje garanti, som loven opstiller, er at tydeliggøre myndighedernes mulighed for at søge rådgivning ved den nationale Videns- og Rådgivningsorganisation (VISO). Anvendelsen af VISO kan medvirke til at højne niveauet og ensrette afgørelserne, og således skabe større forudsigelighed i sager om adoption uden samtykke, hvilket ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt vil styrke retssikkerheden.

7. Materiel lempelse contra retssikkerhedsgarantier – forældrenes retssikkerhed

Der er tidligere (kapitel 5) redegjort for, at der ved ændringen af ADL § 9, stk. 2-4 i 2015 er sket en række lempelser af de materielle kriterier for adgangen til adoption uden samtykke, og der er foretaget en udvælgelse af den væsentligste materielle lempelse. Der er i kapitel 6 redegjort for, at der samtidig jf. lov om social service, er fastlagt en række retssikkerhedsgarantier, som skal sikre parternes retsstilling. I dette kapitel foretages en vurdering af, hvorvidt den udvalgte væsentligste materielle lempelse i ADL kan have svækket forældrenes retssikkerhed, herunder inddrages udvalgte høringssvar i forbindelse med lovændringen i 2015 fra repræsentanter fra relevante aktører, som har indflydelse på en sag om adoption uden samtykke.

Den væsentligste materielle lempelse, med ændringen af ADL i 2015, blev i kapitel 5 vurderet at være slækkelsen af myndighedernes dokumentationskrav fra ”godtgjort” til ”sandsynliggjort” i forbindelse med vurdering af forældrenes manglende varige evne til at drage omsorg for barnet. Baggrunden for lempelsen var, som uddybende beskrevet under kapitel 3, at myndighederne tidligere havde vanskeligt ved at vurdere og dokumentere forældrenes manglende varige evne til at drage omsorg for barnet.

Til støtte for vurderingen af den materielle lempelses mulige påvirkning af forældrenes retssikkerhed er det relevant at inddrage advokatrådets høringssvar i forbindelse med forslaget høringsproces. Advokatrådet repræsenterer de beskikkede advokater og anfører i svaret, at der findes et tilsvarende sandsynliggørelses-princip i retsplejeloven, hvor nedlæggelse af forbud i henhold til retsplejelovens § 542 kan ske på baggrund af en sandsynliggørelse af et retsstridigt forhold. Advokatrådet anfører, at ’sandsynliggørelse’ i disse situationer synes acceptabelt og hensigtsmæssigt, idet disse sager derved behandles hurtigere i og med, at der ikke skal indhentes dokumentation, der kan ”godtgøre” det retsstridige forhold. Derudover vurderer Advokatrådet, at der ikke lides væsentlig økonomisk skade ved et fejlagtigt nedlagt forbud, som i øvrigt kan kræves erstattet. Advokatrådet mener dog ikke, at en tilsvarende ’sandsynliggørelse’ i forbindelse med adoption uden samtykke fra forældrene synes ligeså hensigtsmæssig set i forhold til retsvirkningerne ved en adoption, sammenlignet med en situation om nedlæggelse af forbud, idet adoption uden samtykke er et meget vidtgående indgreb og Advokatrådet påpeger direkte, at retssikkerhedsgarantierne sandsynligvis ikke vil blive bevaret i tilstrækkelig grad i forbindelse med en ændring fra ”godtgjort” til ”sandsynliggjort”.⁹³

Advokatrådets formodning om en svækkelse af retssikkerhedsgarantierne kan understøttes af Ankestyrelsens rapport, hvoraf det fremgik, at kommunerne ikke har et tilstrækkeligt kendskab

⁹³ Høringssvar, Advokatrådet

til reglerne, og tidligere har fundet det problematisk at vurdere, om forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet.⁹⁴

Advokatrådet stiller i den forbindelse spørgsmålstejn ved, om kommunerne vil finde det mindre problematisk at vurdere, hvornår det er 'sandsynliggjort', at forældrene vil være varigt uden forældreevne, sammenlignet med den tidligere vurdering af 'godtgjort'. Advokatrådet anbefaler således, at vurderingen i stedet, særligt med henblik på afgørelsens indgribende karakter, bør være en domstolsopgave. Sager om adoption uden samtykke bør derfor, efter forslag fra Advokatrådet, blive indbragt for domstolene direkte efter børn- og unge-udvalgets behandling af sagen, og således uden om Ankestyrelsen.⁹⁵ Advokatrådets anbefaling kan ses som et udtryk for, at bestemmelsen i ADL § 9, stk. 3 ikke rummer den klarhed og præcision som er optimal i forhold til at sikre en ensartet og rigtig afgørelse i alle sager.

Det kan overvejes, om en tvungen domstolsprøvelse af alle sager om adoption uden samtykke direkte efter sagens prøvelse i børn- og unge-udvalget vil styrke forældrenes retssikkerhed. En umiddelbar fordel herved være, at fortolkningen af lovgivningen i sidste ende vil være op til juridisk uddannede med større kompetence indenfor lovfortolkning.

Af Ankestyrelsens rapport om adoption uden samtykke fremgår det, at det er kommunernes vurdering, at det er problematisk at dokumentere, at forældrene varigt er ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Kommunerne er dog i udgangspunktet bevidste om hvilke undersøgelser der skal gennemføres, som ender ud i en prognosevurdering, og Advokatsamfundet vurderer i rapporten, at kommunens undersøgelser i sager om adoption uden samtykke er veldokumenterede og godt belyste. Problematikken ligger således som ovenfor beskrevet i vurderingen og fortolkningen af reglerne.⁹⁶

Dansk socialrådgiverforening deler Ankestyrelsens opfattelse, og bemærker således i deres høringsvar, at vurderingen af forældreevnen, herunder hvornår det er 'godtgjort' eller 'sandsynliggjort' at den manglende forældreevne er varig, kan variere alt afhængig af i hvilken kommune sagen behandles. Foreningen mener således ikke, at vurderingen af en sag om adoption uden samtykke bliver mindre vanskelig af, at bestemmelsens ordlyd ændres.⁹⁷

Af Ministeriets besvarelse til høringsvarene fremgår, at adoption uden samtykke er en meget indgribende foranstaltning, og at det derfor er væsentligt, at barnets og forældrenes retssikkerhed bevares, og at adoption uden samtykke alene anvendes, når andre muligheder er afprøvet.⁹⁸ Efter

⁹⁴ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 4.1.2.

⁹⁵ Høringsvar; Advokatrådet

⁹⁶ Undersøgelse; Adoption uden samtykke, afsnit 6.2.

⁹⁷ Høringsvar; Socialpædagogernes landsforening

⁹⁸ Bemærkninger til høringsvar, afsnit 3.1.2.

Ministeriets opfattelse vil en lempelse af beviskravet i forhold til forældreevnen, i forbindelse med en ændring fra 'godtgjort' til 'sandsynliggjort', ikke svække retssikkerheden for hverken barnet eller forældrene, idet der fortsat vil skulle udføres en prognosevurdering. Ministeriet deler således ikke Advokatrådets eller socialrådgiverforeningens bekymring i forhold til fortolkningen af lovgivningen.

Det kan således overvejes om det grundige forarbejde i kommunerne, og de efterfølgende myndigheders behandling af sager om adoption uden samtykke ikke allerede i dag, trods Advokatrådet og socialrådgiverforeningens bekymring, sikrer en bevarelse af retssikkerheden.

Advokatrådet påpeger således direkte i sit høringsvar, at lempelsen af dokumentationskravet vurderes at udgøre en svækkelse af forældrenes retssikkerhed, og såvel Ankestyrelsen som Socialrådgiverforeningen rejser tvivl om, hvorvidt ændringen af dokumentationskravet vil gøre kommunernes vurdering af den varige forældreevne mindre vanskelig. Hertil anfører Ministeriet, at den lovbestemte prognosevurdering af forældreevnen modsat giver den fornødne retssikkerhed.

Sammenstilles omhandlede materielle lempelse og de nævnte høringsvar fra udvalgte aktører, med de i kapitel 6 opstillede retssikkerhedsgarantier, som lovgivningen opstiller, må det som udgangspunkt vurderes, at SEL opstiller en række relevante processuelle retsgarantier, som i udgangspunktet sikrer, at der er fastlagt et sagsforløb, hvor en adoptionssag behandles/vurderes af flere uafhængige myndigheder/fagpersoner, ligesom disse myndigheders indbyrdes opgaver og pligter overordnet er veldefinerede. Når flere myndigheder skal vurdere sagen eller give deres samtykke hertil, jf. det forgående afsnit om sagsgange, sikres det at prøvelsen af, hvorvidt de materielle betingelser for gennemførelsen af en sag om adoption uden samtykke er opfyldt, sker flere gange. En sådan gentagen prøvelse af sagen er ud fra et processuelt retssikkerhedssynspunkt med til at styrke retssikkerheden. Tanken er, at hvis myndighederne, herunder også med opstillingen af myndighedernes opgaver i SEL, tvinges til at behandle sagerne på en bestemt måde, er der øget garanti for, at den endelige afgørelse bygger på et korrekt grundlag. Dog kan resultatet af gentagne vurderinger i sager om adoption uden samtykke dog også være, at processen gøres uoverskuelig og langsommelig, hvilket dermed svækker retssikkerheden. For at hindre det sidste blev statsforvaltningens pligt til, forinden en afgørelse i sager om adoption uden samtykke, at forelægge sagen for ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold, afskaffet. Herved lettedes sagsgangen uden at det derved svækkede de gældende retssikkerhedsgarantier Dette sammenholdt med de generelle sagsbehandlingsregler burde sikre, at en sag om adoption som udgangspunkt behandles på baggrund af et oplyst og ens grundlag, samt med mulighed for i sidste ende at opnå kontrol af afgørelsen ved domstolene.

Derudover giver lovgivningen mulighed for at myndighederne (primært kommunerne) kan søge rådgivning ved den nationale Videns- og Rådgivningsorganisation (VISO). Denne mulighed er

blevet tydeliggjort ved lovændringen i 2015, men er ikke indskrevet som et krav.

Tager man i vurderingen af påvirkningen af forældrenes retssikkerhed udgangspunkt i høringssvaret fra Ankestyrelsen og Socialrådgiverforeningen, har en væsentlig udfordring for primært kommunerne været at fortolke reglerne og dokumentere og vurdere forældrevene og samvær med barnet korrekt/fyldestgørende, og derved vanskeligheder ved at foretage en korrekt prognosevurdering af forældreoven. De opstillede retsgarantier synes ikke at forholde sig til den aktuelle lempelse af dokumentationskravet i forbindelse med kommunens vurdering af forældreoven, idet der eksempelvis ikke stilles kompenserende yderligere krav til undersøgelsesgrundlaget for vurderingen, ligesom det fortsat kun er et frivilligt tilbud om rådgivningsydelse fra (VISO). Et egentlig lovkrav om en uvildig parts vurdering (second-hand-opinion) af sagens grundlag kunne formentlig medvirke til at kompensere for svækkelsen af dokumentationskravet eller som Advokatrådet anbefaler, at sagerne afgøres ved domstolene.

7.1. Delkonklusion

Lempelsen af myndighedernes dokumentationskrav i ADL i forbindelse med vurderingen af forældrenes manglende varige evne til at drage omsorg for barnet fra 'godtgjort' til 'sandsynliggjort', har, på baggrund af en gennemgang af udvalgte høringssvar afgivet af relevante aktører i forbindelse med 2015-reformen samt relevante aktøres vurdering i forbindelse med Ankestyrelsens undersøgelse af adoption uden samtykke, i udgangspunktet betydet en svækkelse af forældrenes retssikkerhedsgaranti. De processuelle retssikkerhedsgarantier som opstilles med ændringen i SEL, herunder at lade flere uafhængige myndigheder forholde sig til eller samtykke til sagens vurdering, samt fastlæggelsen af myndighedernes individuelle og tværfaglige opgaver, synes ikke at kompensere for det svækkede beviskrav.

8. Konklusion

På baggrund af afhandlingen kan det konkluderes, at adoption uden samtykke er et meget vidtgående indgreb, som blandt andet griber ind i den grundlæggende ret til familieliv, som blandt andet er beskyttet af menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1, idet retsvirkningen af en adoption er, at retsforholdet mellem barnet og dets oprindelige slægt bortfalder, og et nyt retsforhold etableres.

På grundt af adoptionens indgribende karakter er udgangspunktet i dansk ret, at en adoption altid skal søges gennemført som en frivillig adoption efter samtykke fra barnets forældre.

Menneskerettighedskonventionen udelukker dog ikke at en adoption, på trods af manglende samtykke fra en eller begge forældre, i helt ekstraordinære tilfælde alligevel kan gennemføres, såfremt forældrene vurderes ude af stand til at tage vare på barnet i hele dets opvækstperiode, og såfremt det vurderes at være til barnets bedste.

En gennemgang af reglerne om adoption uden samtykke før 2015-reformen samt praksis på området i årene 2009-2015 viste, at myndighederne kunne træffe afgørelse om adoption uden samtykke ud fra forskellige begrænsede kriterier, herunder blandt andet at myndigheden skulle 'godtgøre' at forældrene varigt ville mangle evne til at drage omsorg for barnet. Gennemgangen viste dog også, med udgangspunkt i Ankestyrelsens rapport om adoption uden samtykke fra 2011, at kommunerne fandt reglerne svære at anvende i praksis, idet det fandtes særligt svært for kommunerne at godtgøre og dokumentere, at forældrene aldrig ville blive i stand til at varetage omsorgen for barnet. Det fandtes, at muligheden for adoption uden samtykke derfor blev benyttet yderst sjældent.

Med henblik på at lette adgangen til adoption uden samtykke og dermed imødekomme det antagne behov for at gennemføre adoptioner, som et alternativ til langvarige anbringelser uden for hjemmet, og samtidig rette op på de problemstillinger som Ankestyrelsens undersøgelse viste, blev der i 2015 fremsat et forslag til en ændring af ADL (2015-reformen), som blandt andet indeholdt ændringer af de materielle betingelser for indledningen af en adoption uden samtykke i ADL, samt ændringer af de processuelle kriterier for igangsætningen af en sag om adoption uden samtykke i SEL.

En gennemgang af de materielle betingelser efter lovændringen i 2015 viste, at der i forhold til den tidligere lovgivning og praksis på området er gennemført flere lempelser. Det vurderedes, at den væsentligste lempelse i relation til forældrenes retssikkerhed er ændringen af adoptionslovens dokumentationskrav i forhold til myndighedens vurdering af, om forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Ændringen betyder, at myndigheden efter lovændringen ikke længere skal 'godtgøre' men alene 'sandsynliggøre' forældrenes manglende forældreevne. Ændringen synes især væsentlig, henset til oplysningerne i Ankestyrelsens rapport som påpeger, at kommunerne udtrykker, at de ikke har et tilstrækkeligt

kendskab til reglerne, og føler sig usikre på hvordan reglerne skal omsættes i praksis.

En gennemgang af de processuelle ændringer i servicelovens bestemmelser om adoption uden samtykke viste med udgangspunkt i en retssikkerhedsmæssig belysning, at lovgivningen opstiller en række retssikkerhedsmæssige garantier. Retssikkerheden i sager om adoption uden samtykke sikres blandt andet ved at inddrage en række uafhængige myndigheder i sagens vurdering og prøvelsen af, om de materielle betingelser for gennemførelsen af en sag om adoption uden samtykke er opfyldt. Intentionen hermed er at sikre en grundig og korrekt vurdering af, om den forestående adoption vil være til barnets bedste. Derudover tydeliggør loven myndighedernes forpligtigelser og tværgående samarbejder i forhold til behandlingen af en sag om adoption uden samtykke. Herved opnås større sikkerhed for en ens sagsbehandling i alle sager, hvilket igen bidrager til en større sikkerhed for, at de endelige afgørelser bygger på et korrekt og ens grundlag. Den samtidige tydeliggørelse af myndighedernes mulighed for at søge rådgivning ved den nationale Videns- og Rådgivningsorganisation, VISO, kan samtidig medvirke til at højne niveauet og ensrette afgørelserne, således at der skabes større forudsigelighed. De processuelle retssikkerhedsgarantier i SEL synes dog ikke at forholde sig til den aktuelle lempelse af dokumentationskravet eller forældrenes svækkede retssikkerhed, idet der eksempelvis ikke stilles kompensere yderligere krav til undersøgelsesgrundlaget for vurderingen eller et egentligt krav om en specialvurdering fra en uvildig part, herunder eksempelvis et krav om anvendelsen af VISOs rådgivningsydelse, alternativt at lade alle afgørelser om adoption uden samtykke afgøre ved domstolene.

På baggrund af ovenstående kan det således afsluttende konkluderes, at lempelsen af dokumentationskravet i ADL § 9, stk. 3, udgør en udvidet hjemmel til tvangsadoptioner, og samtidig en svækkelse af forældrenes retssikkerhed i og med at der sker en lempelse af beviskravet i forhold til forældreevnen. En lempelse som ikke synes at blive kompenseret for i forbindelse med forslaget fastsættelse -og ændring af de processuelle retssikkerhedsgarantier i SEL. Det bemærkes, at afhandlingen konklusion alene er foretaget med udgangspunkt i de processuelle muligheder for kontrol med adoptionslovens materielle kriterier, som 2015-reformen opstiller i forbindelse med sagens forberedelse i kommunerne og frem til sagens afgørelse hos Statsforvaltningen. Øvrige regler til sikring af afgørelsernes rigtighed og lovlighed, herunder regler af forvaltningsretlig karakter, er ikke medtaget i vurderingen. En inddragelse heraf ville sandsynligvis kunne bidrage til en anden konklusion.

9. Summary

The title of this Master's Thesis is 'Adoption uden samtykke – Analyse af 2015-reformens betydning for gennemførelsen af en sag om tvangsadoption' – 'Adoption without consent – An analysis of the impact of the 2015 reform on the enforcement of forced adoptions'. The point of origin of this thesis is the fact that the latest amendment to the Adoption (Consolidation) Act (Act No. 530 of 29 April 2015) has led to a relaxation of the requirements underpinning the authorities' ability to enforce an adoption without consent. As such, the purpose of this thesis has been to review the nature of this amendment in closer detail and assess whether the amendment has led to a diminished legal status for the biological parents.

In order to review the changes in legal status, the thesis takes its point of departure in a description of biological parents' legal status prior to the 2015 reform, exemplified by a number of rulings from case law. Following this, the description of the legal status prior to the 2015 reform forms part of a comparative analysis of the current legal status with the purpose of identifying the most significant relaxation. In addition, the thesis contains a chapter which, on the basis of a description of the concept of legal rights, reviews the procedural administrative procedures and legal rights guarantees set out by legislation concerning the preparation of a case by the local authorities and until that time when the case is decided by the State Administration. The thesis focuses on the procedural guarantees regarding the control of the material criteria of the legislation laid down by the 2015 reform, and as such procedural regulations regarding administrative law have not been reviewed. In closing, the thesis contains an assessment of the biological parents' legal status in the light of the most significant material relaxation in combination with the procedural legal rights guarantees laid down in legislation for the control of the material requirements defined by the Act.

The thesis concludes that a number of relaxations have been implemented regarding the material requirements for the enforcement of a case of adoption without consent, of which the most significant relaxation with regards to the biological parents' legal rights is the relaxation of the documentation requirement in Adoption (Consolidation) Act §9, 3rd section, upon which it is no longer necessary to 'prove' that the parents are permanently without parenting skills, merely necessary to 'make probable' that it is so. The relaxation is deemed to have resulted in the biological parents' legal status being diminished.

However, a review of the procedural amendments of the clauses in the Consolidation Act on Social Services on adoption without consent have shown that a number of legal rights guarantees have been set out in legislation. Among other things, legal rights in cases of adoption without consent are secured by the inclusion of a number of independent authorities in the assessment of the case and the examination of whether the material requirements for the enforcement of a case of adoption without consent have been fulfilled, with the purpose of ensuring a thorough and correct assessment of whether the pending adoption is in the child's best interests. In addition, the Act clearly outlines the authorities' obligations and cross-sectorial collaboration concerning

the handling of a case of adoption without consent, leading to increased certainty of uniform case handling in all cases and a larger degree of predictability.

However, the procedural legal rights guarantees in the Consolidation Act on Social Services do not seem to take into account the current relaxation of the documentation requirements, nor the diminished legal status of the parents, as, for instance, no further, compensating requirements have been specified concerning the investigative basis for the assessment, nor any explicit requirement of a special assessment by a neutral party.

Consequently, this thesis concludes in closing that the relaxation of the documentation requirement in the Adoption (Consolidation) Act constitutes a diminishment of the parents' legal status; a diminishment for which the amendments to the procedural legal rights guarantees in the Consolidation Act on Social Services do not compensate.

10. Referencer

Forkortelser

ADL	adoptionsloven
SEL	serviceloven
FAL	forældreansvarsloven
EMRK	Den Europæiske menneskerettighedskonvention

Love

LBK nr. 1821 af 23.12.2015, (adoptionsloven)
LBK nr. 1284 af 17.11.2015, (lov om social service (serviceloven))
LBK nr. 1820 af 23.12.2015, (forældreansvarsloven)

Lovforslag

FT 2004-05 L 8 (Anbringelsesreformen)
FT 2008-09 L105 (adoption uden samtykke mv.)
FT 2008-09 L 116 (Kontinuitet i anbringelsen)
FT 2009-10 L 178 (Barnets reform)
FT 2014-15 L 121 (adoption uden samtykke mv.)

Betænkning

Betænkning om retssikkerhed i anbringelsessager, Betænkning nr. 1463, Socialministeriet 2005

Undersøgelse

Ankestyrelsens undersøgelse af Adoption uden samtykke, Ankestyrelsen, 2011

Domme

Domstole

U. 2011.313 V
Utrykt dom, afsagt den 10. april 2015 af Østre Landsrets 2. afdeling (nr. B-3915-13)

Ankestyrelse

Ankestyrelsens principalafgørelse 179-11

Ankestyrelsens principalafgørelse 142-12

Ankestyrelsens principalafgørelse 180-11

Høringssvar

Høringssvar fra advokatrådet, den 11.11.2014

Høringssvar fra Socialpædagogernes landsforening, den 10.11.2014

Bemærkninger til høringssvar, den 12.01.15

Artikler

U.2015B.450 : Adolphsen, Caroline

Tidsskrift

Andersen, Jon, Socialsektor

- Retssikkerhedens vilkår i den sociale sektor, (Nummer 17, Forlaget Jurainformation§, 2004)

Bøger

Munk-Hansen, Carsten m.fl.

- Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn (1. udg., Jurist og Økonomiforbundets Forlag, 2012)

Rasmussen, Nell og Jane Røhl

- Børn i familie- og socialretten (2. udg., Nyt Juridisk Forlag, 2014)