

ÆTTLEIÐINGAR Á ÍSLANDI

- í þágu hagsmuna barns



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ



HÁSKÓLI ÍSLANDS

RANNSÓKNASTOFNUN ÁRMANNSSNÆVARR
UM FJÖLSKYLDUMÁLEFNI

ÆTTLEIÐINGAR Á ÍSLANDI

– í þágu hagsmuna barns –

Höfundur: Hrefna Friðriksdóttir

Unnið fyrir dómsmála- og mannréttindaráðuneytið
(nú innanríkisráðuneytið)

*Innanríkisráðuneytið
mars 2011*

ISBN 978-9979-884-43-9

*Prentun: Oddi
Hönnun kápu: Plánetan*

EFNISYFIRLIT

1. KAFLI. Aðdragandi og samantekt um helstu niðurstöður	8
1.1 Samningur dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og Rannsóknastofnunar Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni	8
1.2 Um starfið	8
1.3 Uppbygging skýrslunnar	10
1.4 Samantekt um helstu niðurstöður	11
2. KAFLI. Almennt um ættleiðingar	15
2.1 Hugtakið ættleiðing	15
2.2 Flokkar ættleiðinga	15
2.3 Sérstaða ættleiðinga barna milli landa	17
2.4 Grundvallarreglan um hagsmuni barns	19
2.4.1 Sjónarhorn barnsins	19
2.4.2 Sjónarhorn væntanlegra kjörforeldra	20
2.4.3 Ættleiðingar og tæknifrjövgun	21
2.5 Þróun löggjafar á Íslandi	23
2.5.1 Lög og reglugerðir um ættleiðingar	23
2.5.2 Önnur lög	23
2.6 Yfirlit yfir ættleiðingarferil á Íslandi	24
2.7 Tölfræði	24
2.7.1 Ísland	24
2.7.2 Alþjóðleg þróun	27
a) Almennt	27
b) Fjöldi ættleiðinga milli landa	27
2.8 Rannsóknir	30
2.8.1 Íslenskar rannsóknir og rit um ættleiðingar	30
2.8.2 Erlendar rannsóknir	31
3. KAFLI. Alþjóðasamningar og samstarf á sviði ættleiðingarmála	33
3.1 Samstarf milli Norðurlanda	33
3.1.1 Norðurlandasamningur um hjúskap, ættleiðingu og lögráð	33
3.1.2 Sérstök samvinna í ættleiðingarmálum	33
a) Samvinna norrænna miðstjórnvalda	33
b) Nordic Adoption Council, NAC	33
3.2 Samstarf innan Evrópu	34
3.2.1 Mannréttinasáttmáli og Mannréttindadómstóll Evrópu	34
3.2.2 Sáttmálar Evrópuráðsins um ættleiðingar	35
3.2.3 Evrópusambandið	36
3.2.4 Sérstök samvinna í ættleiðingarmálum	37

a) Samvinna evrópskra miðstjórnvalda	37
b) Association of Accredited Adoption Organisations, EurAdopt.	37
3.3 Starf á vegum Sameinuðu þjóðanna	37
3.3.1 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins	37
a) Meginreglur	37
b) Ákvæði um ættleiðingar	38
c) Valfrjáls bókun um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám	40
3.3.2 Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna	40
3.4 Haag-stofnunin um alþjóðlegan einkamálarétt	41
3.4.1 Haag-samingur um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingar milli landa	41
a) Markmið	41
b) Meginreglur	41
c) Samstarf samningsríkja á grundvelli Haag-samningsins	42
d) Gæðahandbók um ættleiðingar	42
3.4.2 Þjónusta um tæknilega aðstoð við framkvæmd ættleiðinga	43
3.5 International Social Service, ISS	43
4. KAFLI. Yfirlit yfir norrænan rétt	45
4.1 Danmörk	45
4.1.1 Lög og reglur	45
4.1.2 Stjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög	45
4.1.3 Yfirlit yfir ættleiðingarferlið	47
4.1.4 Fjöldi ættleiðinga í Danmörku	49
4.2 Noregur	50
4.2.1 Lög og reglur	50
4.2.2 Stjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög	50
4.2.3 Yfirlit yfir ættleiðingarferlið	51
4.2.4 Fjöldi ættleiðinga í Noregi	52
4.2.5 Tillögur til breytinga á ættleiðingarlögum í Noregi	53
4.3 Svíþjóð	54
4.3.1 Lög og reglur	54
4.3.2 Stjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög	55
4.3.3 Yfirlit yfir ættleiðingarferlið	55
4.3.4 Fjöldi ættleiðinga í Svíþjóð	56
4.3.5 Tillögur til breytinga á ættleiðingarlögum í Svíþjóð	57
4.4 Finnland	58
4.4.1 Lög og reglur	58
4.4.2 Stjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög	58
4.4.3 Yfirlit yfir ættleiðingarferlið	58
4.4.4 Fjöldi ættleiðinga í Finnlandi	59
4.4.5 Tillögur til breytinga á ættleiðingarlögum í Finnlandi	60

5. KAFLI. Lög og reglur um ættleiðingar	61
5.1 Lög um ættleiðingar nr. 130/1999	61
5.2 Yfirvöld sem hafa hlutverki að gegna í ættleiðingarmálum	62
5.2.1 Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið	62
5.2.2 Sýslumaður	62
5.2.3 Barnaverndarnefnd	63
5.2.4 Ættleiðingarnefnd	63
5.2.5 Dómstólar	64
5.3 Löggilt ættleiðingarfélög	64
5.3.1 Löggilt ættleiðingarfélög á Íslandi	64
5.3.2 Hlutverk löggilts ættleiðingarfélags	65
5.3.3 Íslensk ættleiðing	66
5.3.4 Foreldrafélag ættleiddra barna	67
6. KAFLI. Framkvæmd ættleiðinga	68
6.1 Ferill umsóknar	68
6.1.1 Lögsaga	68
6.1.2 Umsókn og meðferð hennar	68
6.1.3 Eitt forsamþykki og ein umsókn í einu	71
6.2 Lagaskilyrði fyrir ættleiðingu	73
6.2.1 Almenn skilyrði	73
a) Ættleiðing er talin barni fyrir bestu	73
b) Samþykki	74
c) Bann við fjárhagslegum ávinningi	75
6.2.2 Kröfur til umsækjenda	75
a) Almennt um kröfur til ættleiðenda	75
b) Hverjir geta verið ættleiðendur?	77
c) Sambúðartími	78
d) Aldur umsækjenda	79
e) Heilbrigði og líkamlegt ástand	82
f) Hæfi, húsnaði, fjárhagur og sakarferill	85
g) Umsögn barnaverndarnefndar um hæfi	87
h) Verklag við gerð umsagnar barnaverndarnefndar	90
i) Verklag við gerð umsagnar ættleiðingarnefndar	90
6.2.3 Sérstakar kröfur vegna ættleiðinga barns milli landa	91
a) Kröfur um hæfi	91
b) Barn til staðar á heimilinu	91
c) Undirbúningsnámskeið	92
6.3 Ferill eftir útgáfu forsamþykkis	93
6.3.1 Gildistími forsamþykkis	93
6.3.2 Breytingar á högum eftir útgáfu forsamþykkis	95
6.3.3 Umsókn send til upprunaríkis	96

6.3.4 Kröfur upprunaríkja til ættleiðenda	96
a) Almennt	96
b) Kína	97
c) Kólumbía	97
d) Indland	98
6.3.5 Val á fjölskyldu fyrir barn	98
a) Upplýsingar um barn sendar til Íslands	98
b) Samþykki fyrir því að ættleiðing megi fara fram skv. 17. gr. c. Haag-samningsins	100
6.3.6 Ættleiðing barns með skilgreindar sérþarfir	101
a) Almennt um skilgreindar sérþarfir	101
b) Sérstakt fyrirkomulag í samstarfi við Kína	103
6.3.7 Koma barnsins til Íslands	105
6.3.8 Ættleiðingin og ráðstafanir eftir heimkomu	105
6.4 Réttaráhrif ættleiðingar	106
6.4.1 Almennt um réttaráhrif ættleiðingar	106
6.4.2 Niðurfelling ættleiðingar	107
6.5 Stuðningur/eftirfylgd eftir heimkomu barns	107
6.5.1 Stuðningur og þjónusta við kjörbarn og fjölskyldu þess	107
a) Fyrst eftir heimkomu	107
b) Frekari stuðningur og þjónusta (e. post adoption services)	108
6.5.2 Skýrslur til upprunaríkja	110
6.5.3 Skráning og aðgangur að upplýsingum	110
6.6 Kostnaður við ættleiðingu	111
6.7 Ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga	112
6.7.1 Skilgreiningar	112
a) Private og independent ættleiðingar	112
b) Ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga	113
6.7.2 Heimildir hér á landi til ættleiðinga án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags	113
6.7.3 Heimildir á öðrum Norðurlöndum til ættleiðinga án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags	114
6.7.4 Tillögur til breytinga í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi	115
6.7.5 Alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar	116
7. KAFLI. Sérstök álitaefni og tillögur til úrbóta	118
7.1 Almennt um íslenska löggjöf og framkvæmd	118
7.1.1 Samræmi íslenskra laga og Haag-samningsins	118
7.1.2 Samræmi íslenskra laga og laga annarra Norðurlanda	119
7.2 Ættleiðingaryfirvöld	120
7.2.1 Hlutverk ráðuneytis	120

7.2.2 Leyfi til ættleiðingar og útgáfa forsamþykkis	123
a) Ákvarðanir	123
b) Umsagnir	124
7.2.3 Hlutverk löggiltra ættleiðingarfélaga	126
a) Almenn	126
b) Hjálparstarf og þróunaraðstoð	128
7.2.4 Hugmyndir um nýtt fyrirkomulag	129
a) Nýtt ættleiðingarráð	129
b) Ný ættleiðingarnefnd	130
7.3 Málsmeðferð	131
7.3.1 Skref fyrir skref	131
a) Skref 1	132
b) Skref 2	132
c) Skref 3	133
7.3.2 Málshraði	134
7.3.3 Kröfur til ættleiðenda	134
a) Almenn um kröfur	134
b) Sambúðartími o.fl.	135
c) Aldur	136
d) Önnur atriði	138
7.4 Réttaráhrif ættleiðinga	139
7.5 Sérstaklega um ættleiðingar milli landa	139
7.5.1 Ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga	139
7.5.2 Mismunandi forsamþykki	140
7.5.3 Nánar um börn með skilgreindar sérþarfir	141
7.5.4 Samþykki skv. 17. gr. c. Haag-samningsins	143
7.5.5 Ráðgjöf, stuðningur og þjónusta eftir ættleiðingu	143
a) Þörf fyrir þjónustu	143
b) Almenn þjónusta	145
c) Sérstök þjónusta	145
d) Skráning og aðgangur að upplýsingum	146
7.6 Sérstaklega um ættleiðingar innanlands	147
7.6.1 Ættleiðing tiltekins barns sem búsett er á Íslandi	147
a) Stjúpættleiðingar	147
b) Umgengni kjörbarns við kynforeldri eða aðra ættingja	147
7.6.2 Börn búsett á Íslandi sem gefin eru til ættleiðingar	147
Heimildaskrá	149
FYLGISKJÖL	
I Reglur um inntak, skipulag og gjaldtöku vegna undirbúningsnámskeiða fyrir þá sem óska eftir að ættleiða erlent barn. Hrefna Friðriksdóttir. 2010	151
II Yfirlit yfir nokkrar rannsóknir háskólanema 1998-2010	172
III <i>The Nordic Approach to Intercountry Adoption.</i> The Nordic Adoption Council 2009	174
IV <i>Conclusions and Recommendations Adopted by the Special Commission.</i> Haag Conference on Private International Law. 2010	177

1. KAFLI

Aðdragandi og samantekt um helstu niðurstöður.

1.1 Samningur dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og Rannsóknastofnunar

Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni.

Í júlí 2010 gerði dómsmála- og mannréttindaráðuneytið samning við Rannsóknastofnun Ármanns Snævarr um að stofnunin tæki að sér að gera úttekt á löggjöf um ættleiðingar og framkvæmd ættleiðingarmála á Íslandi í samræmi við nánari verkbeiðni ráðuneytisins sem var svohljóðandi:

Dómsmála- og mannréttindaráðherra óskar eftir því að Rannsóknastofnun Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni taki að sér að gera úttekt á löggjöf um ættleiðingar og framkvæmd ættleiðingarmála hér á landi og skili ráðherra sérstakri skýrslu þar að lútandi. Þess er óskað að sérstaklega verði fjallað um íslenskar reglur með hliðsjón af Haag-samningnum frá 1993 og framkvæmd í ættleiðingarmálum á öðrum Norðurlöndum. Þar verði meðal annars fjallað um ættleiðingar á eigin vegum og kosti þess og galla að taka upp það kerfi hér á landi, en skýrslan yrði grundvöllur frekari stefnumótunar á sviði ættleiðingarmála hér á landi.

Kanna þarf bæði lagaumhverfi og framkvæmd hér á landi og hvernig hún rímar við Haag-samninginn, en núgildandi lög um ættleiðingar nr. 130 /1999 voru sett í tilefni af fyrirhugaðri aðild Íslands að samningnum. Hafa lögin aðeins verið endurskoðuð að litlu leyti, en settar hafa verið reglugerðir á grundvelli þeirra. Á undanförunum árum hefur aðildarríkjum Haag-samningsins fjölgað mjög og eru þau ríki sem Ísland hefur verið í hvað mestum samskiptum við um ættleiðingar, Kína og Indland, m.a. nú orðin aðildarríki. Aðildarríki Haag-samningsins hafa með sér samráð um túlkun og framkvæmd reglna samningsins og liggja drög að nýrri gæðahandbók til samþykktar fyrir ríkjaráðstefnu aðildarríkjanna sem haldin er í Haag dagana 17.-25. júní 2010. Kanna þarf hvort túlkun okkar, eins og hún birtist í íslenskum reglum og framkvæmd, á ákvæðum Haag-samningsins er of þröng, hvort hún sé í samræmi við það sem gerist á öðrum Norðurlöndum og hvort hún sé í samræmi við nýja gæðahandbók og stefnumörkun Haag-samningsríkjanna. Taka þarf afstöðu til þess hvort ástæða sé fyrir stjórnvöld að breyta afstöðu sinni til svokallaðra independent ættleiðinga (ættleiðing á eigin vegum undir eftirliti stjórnvalds), eins og ættleiðingarfélög hér á landi hafa farið fram á. Kanna þarf rækilega hver framkvæmdin er annars staðar á Norðurlöndum, eftir atvikum með því að sá sérfræðingur sem annast úttektina leggi land undir fót og heimsæki félag norrænu ættleiðingarfélaganna (NAC), eða systurráðuneyti í einu landinu eða eitthvað í þá áttina.

1.2 Um starfið.

Stjórn Rannsóknastofnunar Ármanns Snævarr um fjölskyldumálefni tók ákvörðun um að gera samning við Hrefnu Friðriksdóttur dósent í sífja- og erfðarétti við lagadeild Háskóla Íslands um að vinna verkið. Samkvæmt upphaflegum samningi við ráðuneytið var gert ráð fyrir að skýrslu yrði skilað fyrir 1. nóvember 2010. Jafnframt var gert ráð fyrir að sérfræðingur sem vinna myndi skýrsluna færi m.a. á

fund norrænna miðstjórnvalda sem ráðgert var að halda í lok október. Fljótlega kom í ljós að umræddur fundur yrði ekki fyrir en í nóvember. Í ljósi þessa og umfangs verksins var veittur frestur til 15. desember til að ljúka skýrslunni.

Í upphafi gerði sérfræðingur áætlun um hvernig unnið yrði að verkinu. Í skýrslunni verður gefið nokkuð yfirlit yfir ættleiðingar almennt en í samræmi við áherslur í verkbeiðni mun athyglin fyrst og fremst beinast að ættleiðingum barna milli landa. Ákveðið var að reyna að hafa samráð fyrir helstu aðila sem vinna við ættleiðingarmál eins og umfang verksins framast leyfði. Rétt er að geta þess að Margrét Vagnsdóttir og Ingibjörg Jóhannsdóttir starfsmenn sýslumannsins í Búðardal unnu úr gögnum embættisins þær tölfræðilegu upplýsingar sem birtast í skýrslunni um afgreiðslur sýslumanns.

Sérfræðingur átti fundi með Kristni Ingvarssyni, framkvæmdastjóra Íslenskrar ættleiðingar, Guðrúnu Jóhönnu Guðmundsdóttur stjórnarmanni, Snjólaugu Elínu Sigurðardóttur, formanni svokallaðrar PAS-nefndar Íslenskrar ættleiðingar (PAS stendur fyrir Post Adoption Services) og Guðrúnu Sveinsdóttur, fyrrum framkvæmdastjóra félagsins. Einnig var fundað með Elínu Henriksen, Gíslínu Ólafsdóttur og Jóhanni Sigurðssyni frá Foreldrafélagi ættleiddra barna, en Elín er jafnframt varaformaður Íslenskrar ættleiðingar. Sérfræðingur hitti einnig Birnu Einarsdóttur, formann Alþjóðlegrar ættleiðingar.¹ Þá átti sérfræðingur fundi með Jóhönnu Gunnarsdóttur lögfræðingi dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins sem ber ábyrgð á ættleiðingarmálum, Áslaugu Þórarinsdóttur, sýslumanni í Búðardal og nefndarmönnum í ættleiðingarnefnd, þeim Þuríði Árnadóttur lögfræðingi, Páli Matthíassyni geðlækni og Jóhanni Loftssyni sálfræðingi. Sérfræðingur ræddi einnig við Valborgu Snævarr hrl. Þá ræddi sérfræðingur við Margréti Vagnsdóttur, starfsmann sýslumannsins í Búðardal, Gest Pálsson barnalækni, Halldóru Gunnarsdóttur, framkvæmdastjóra Barnaverndar Reykjavíkur og Gyðu Hjartardóttur, félagsþjónustufulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Sérfræðingur sótti ráðstefnu Familistýrslan í Danmörku um *Barnets perspektiv i familiretliche sager i en globalisert verden* þann 29. september og 1. október 2010. Á ráðstefnunni voru haldin ýmis erindi um meginregluna um sjónarmið barnsins, m.a. eins og reglan birtist í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og í samningum Haag-stofnunarinnar. Á ráðstefnunni sat sérfræðingur málstofu undir heitinu *Adoption. Donationer, formidlende organisationer, etablering af nye samarbejds-partnere* þar sem fluttu erindi Maria Doré sem fulltrúi NAC (Nordic Adoption Council) og Adoptioncentrum í Svíþjóð og Hervé Boéchat frá ISS í Genf (International Social Service). Þarna gafst einnig kostur á að ræða við Steen Juul Petersen, formann Nordic Adoption Council, NAC og stjórnarformann DanAdopt (annað af tveimur löggiltum ættleiðingarfélögum í Danmörku) og nokkra fulltrúa AC Børnehjælp hitt félagið í Danmörku).

¹ Alþjóðleg ættleiðing hefur sameinast Íslenskri ættleiðingu og verður félagið formlega lagt niður í lok árs 2010.

Sérfræðingur sat einnig fund og ræddi við fulltrúa norrænna miðstjórnvalda í Helsinki 4.-5. nóvember ásamt Jóhönnu Gunnarsdóttur. Fundinn sátu einnig frá Finnlandi Henna Harju og Jonna Salmela frá finnska miðstjórnvaldinu, Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta (The Finnish Board of Inter-Country Adoption Affairs), Hanna Kiiskinen og Soile Kauppinen frá finnska félags- og heilbrigðisráðuneytinu, Tuomo Antila frá finnska dómsmálaráðuneytinu, Suvi Korenius frá félagsmálanefnd í Helsinki og Anja Ojuva frá Interpedia, löggiltu ættleiðingarfélagi í Finnlandi. Frá Danmörku mættu Trine Hede, Neel Pryds og Tania Frydenberg Larsen frá Familiestyrelsen. Frá Noregi sátu fundinn Bente Hoseth, Ingrid Hustad Hansen og Kari de la Cour frá Barne-, ungdoms- og familidirektoratet ásamt Jan Faller frá norska barna- og jafnréttisráðuneytinu. Frá Svíþjóð mættu Meit Camving, Lars Bertil Svensson, Anette Enberg og Åsa Barkeling frá Myndigheten för Internationella Adoptionsfrågor. Á fundinum var m.a. gerð grein fyrir helstu nýmælum og því sem er efst á baugi í hverju landi. Meðal annars var sagt frá frumvarpi til nýrra ættleiðingarlaga sem unnið er að í Finnlandi og rætt um ýmis álitafni í norrænu samhengi, svo sem ættleiðingar sem bregðast, skilgreiningu á búsetu, biðtíma eftir ættleiddu barni á milli landa og viðbrögð við þessu, ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir, hlutverk miðstjórnvalds og samskipti við einstök erlend ríki.

Skýrslunni fylgir listi yfir helstu heimildir. Skýrslan byggir á könnun laga, lögskýringargagna og dóma, upplýsingum sem aflað var hér á landi og frá öðrum Norðurlöndum og ýmsum fræðilegum gögnum. Rétt er að geta þess að m.a. er byggt á skýrslu starfshóps sem falið var að gera tillögur að inntaki, skipulagningu og gjaldtöku vegna námskeiða til undirbúnings ættleiðingu erlends barns. Skýrsla starfshópsins fylgir hér með í fylgiskjali (hér eftir vísað til sem skýrslu starfshóps um undirbúningsnámskeið).²

1.3 Uppbygging skýrslunnar.

Rétt þykir að gera hér stuttlega grein fyrir uppbyggingu skýrslunnar. Í þessum 1. kafla er gerð grein fyrir aðdraganda verkefnisins, hvernig það var unnið og teknar saman helstu niðurstöður. Í 2. kafla verður fjallað almennt um ættleiðingar, flokkun þeirra, grundvallarreglur, tölfræði og rannsóknir. Í 3. kafla verður gefið stutt yfirlit yfir helstu alþjóðasamninga og alþjóðastarf um ættleiðingar. Þá hefur 4. kafli að geyma all ítarlegt yfirlit yfir norrænan rétt til samræmis við verkbeiðni, en sjónum er fyrst og fremst beint að löggjöf, yfirvöldum, tölfræði og helstu þáttum í ættleiðingarferli. Í 5. kafla er gerð nánari grein fyrir íslenskri löggjöf um ættleiðingar og helstu hlutverkum þeirra sem koma að ættleiðingarmálum hér á landi. Í 6. kafla er leitast við að draga saman helstu staðreyndir um framkvæmd ættleiðinga á Íslandi, m.a. feril ættleiðingarmáls, kröfur til ættleiðenda og þjónustu eftir að ættleiðing fer

² Sérfræðingur sá sem ritar þessa skýrslu var formaður starfshópsins og ritaði jafnframt skýrslu hópsins og drög að reglugerð um námskeið sem skilað var til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis í febrúar 2010.

fram. Einnig er gerð grein fyrir reglum á öðrum Norðurlöndum um einstök atriði eftir því sem efni þykja standa til. Þá er í samræmi við verkbeiðni fjallað sérstaklega um ættleiðingu án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. Í 7. kafla er svo að lokum fjallað um einstök álitafni og settar fram tillögur til úrbóta.

1.4 Samantekt um helstu niðurstöður.

Í þessum kafla eru dregnar saman helstu niðurstöður og tillögur um breytingar sem kynntar eru nánar í lokakafla skýrslunnar:

1) Talið er að íslensk löggjöf um ættleiðingar sé almennt í ágætu samræmi við ákvæði Haag-samningsins um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingu milli landa. Þó verður að telja að skerpa verði ýmis atriði í löggjöf og gera betur í framkvæmd til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að í gæðahandbók um Haag-samninginn. Mælt er með því m.a. að meginregla ættleiðingarréttar um hagsmuni barns verði nánar útfærð í lögnum.

2) Talið er að sömu grundvallarsjónarmið liggi að baki löggjöf og framkvæmd í ættleiðingarmálum á öllum Norðurlöndunum. Norrænu ríkin þykja skara fram úr við túlkun og framkvæmd Haag-samningsins til samræmis við helstu gæðakröfur. Mælt er með því að Ísland stefni áfram að náinni samvinnu við önnur Norðurlönd á þessu réttarsviði. Bent er á að Ísland skeri sig úr að því er varðar takmarkaða uppbyggingu ættleiðingarkerfisins, fyrst og fremst ef lítið er til fjölda, menntunar og sérhæfingar fagaðila sem hafi hlutverkum að gegna í ættleiðingarmálum og umfang þess starfs sem unnið er. Ekkert þykir benda til þess að Ísland geri strangari kröfur til ættleiðenda en gert er á öðrum Norðurlöndum. Mælt er með frekari samræmingu og lögð áhersla á að gott orðspor hinna norrænu ríkja geti auðveldað samstarf á alþjóðavettvangi, svo sem við að koma á ættleiðingarsambandi og byggja upp traust til væntanlegra kjörforeldra.

3) Mælt er með því að auka, efla og styrkja breiðari fagþekkingu og mannafla á vegum ráðuneytisins sem miðstjórnvalds á Íslandi. Þá verði að stefna að því að viðhalda þekkingu og reynslu og skapa stöðugleika og samfellu í störfum miðstjórnvalds. Sérstaklega verði að tryggja að miðstjórnvald sinni eftirliti sínu í ættleiðingarmálum með markvissum hætti.

4) Lagt er til að stofnað verði nýtt *ættleiðingarráð* sem skipað yrði 3-5 einstaklingum með fjölbreytta sérþekkingu. Markmið með þessu m.a. er að tryggja betur uppbyggingu og viðhald breiðrar, samstilltrar þekkingar á ættleiðingarmálum hjá æðra stjórnvaldi. *Ættleiðingarráð* hefði aðstöðu í ráðuneytinu sem legði því til starfsmenn. Hlutverk ráðsins yrði fyrst og fremst að afgreiða kærur á ákvörðunum lægra setts stjórnvalds, hafa ákveðið eftirlit í ættleiðingarmálum og að safna, vinna og birta ýmsar upplýsingar um ættleiðingar. Þá er nefnt að ráðið gæti skipulagt undirbúningsnámskeið fyrir væntanlega kjörforeldra og skipulagt tiltekna þjónustu eftir að

ættleiðing hefur farið fram. Jafnhliða er lagt til að ættleiðingarnefnd í núverandi mynd verði lögð niður.

5) Lagt er til að stofnuð verði ný *ættleiðingarnefnd* sem hefði það hlutverk að veita leyfi til ættleiðinga og gefa út forsamþykki. Nefndin yrði skipuð 3 einstaklingum með mismunandi sérþekkingu. Formaður yrði sýslumaður og hefði nefndin skrifstofu hjá embætti hans. *Ættleiðingarnefnd* myndi alfarið bera ábyrgð á að meta hæfi umsækjenda. Gert er ráð fyrir að tilteknir fagaðilar á vegum sýslumannsembættisins myndu framkvæma eftir atvikum nauðsynlegar athuganir sem kæmu í staðinn fyrir umsögn barnaverndarnefndar og núverandi ættleiðingarnefndar. Væri þetta til þess fallið að tryggja jafnræði umsækjenda og myndi auk þess stuðla að markvissum, samræmdum og faglegum vinnubrögðum. Mælt er með því að velja sýslumannsembætti í landshluta þar sem auðvelt yrði að tryggja greiðan aðgang að starfsmönnum. Þá er bent á mikilvægi þess að umsækjendur eigi greiðan aðgang að nefndinni. Auk ofangreindra verkefna er lagt til að *ættleiðingarnefnd* yrði fengið það verkefni að útbúa og senda eftirfylgniskýrslur til upprunaríkja.

6) Mælt er með því að endurskoðuð verði verkaskipting stjórnvalda og löggiltra ættleiðingarfélaga. Almenn er lögð áhersla á gott samstarf með það grundvallarmarkmið að gæta hagsmuna barns. Í samræmi við það sem getið var hér að ofan er lagt til að færa frá löggiltu ættleiðingarfélagi ábyrgð á því að halda undirbúningsnámskeið fyrir væntanlega kjörforeldra. Hið sama á við um gerð skýrslna í kjölfar ættleiðinga. Einnig er almennt lögð áhersla á að ríkisvaldið verði að tryggja að löggilt ættleiðingarfélag hafi raunhæfa möguleika á að sinna þeim verkefnum sem því eru falin með viðunandi hætti. Móta verði skýrari stefnu um hvaða þætti í starfinu eigi að greiða af framlagi ríkisins og hvaða þætti beri að greiða með öðrum hætti. Þá beri að tryggja að ætíð sé til staðar í öllum verkefnum á vegum löggilts ættleiðingarfélags sú menntun, þekking og/eða reynsla af ættleiðingarmálum sem rétt er að krefjast. Sérstaklega er mælt með því að farið verði vel yfir þá þætti í störfum Íslenskrar ættleiðingar sem lúta að fjáröflun og stuðningi við börn erlendis.

7) Lagt er til að skipta ættleiðingarferli upp í 3 skilgreind skref, eða fasa með svipuðum hætti og tíðkast í Danmörku. Í skrefi 1 yrði metið hvort umsækjendur uppfylltu tiltekin grunnskilyrði, í skrefi 2 yrði þeim sem óska eftir að ættleiða barn erlendis frá gert að sækja undirbúningsnámskeið og í skrefi 3 færi fram einstaklingsbundið mat á hæfi umsækjenda. Lögð er áhersla á að stjórnvöld gefi út leiðbeiningar og/eða handbók um mat á hæfi umsækjenda. Í leiðbeiningum og handbók verði skoðað sérstaklega með hvaða hætti meta eigi hæfi þeirra sem óska eftir að ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir.

8) Bent er á nauðsyn þess að vega og meta hvaða kröfur til umsækjenda séu þess eðlis að heppilegt sé að móta þær í lögum. Einnig hvaða kröfur megi útfæra nánar í reglugerð og/eða leiðbeiningum og handbók. Mælt er með því að afmarka í lögum

Þau grunnskilyrði sem metin yrðu í skrefi 1, þ.e. aldur, sambúðartíma, fullnægjandi heilsufar og húsnæði, traustan efnahag og tillit til sakavottorðs. Lagt er til að setja fastákvæðna reglu um sambúðartíma sem yrði sá sami fyrir hjón og sambúðarfólk, óháð tegund ættleiðingar. Einnig er mælt með því að afnema hluta 3. mgr. 2. gr. ætl. um heimild þess sem er í hjónabandi eða sambúð til að ættleiða á eigin spýtur. Þá er lagt til að fastmóta hámarksaldur umsækjenda í lögum. Gerður er samanburður á aldursmörkum á Norðurlöndum og komist að þeirri niðurstöðu að Ísland hafi gengið hvað lengst í þessum efnu að teknu tilliti til aldurs barns sem óskað er að ættleiða. Þá er rætt um viðmið varðandi þau atriði sem ekki er talið gerlegt að fastmóta í lögum eða reglugerð en sem þykir þurfa að útfæra í leiðbeiningum eða handbók.

9) Lagt er til að breyta ákvæði hjúskaparlaga um hjónavígsluskilyrði sem byggir á tengslum innan kjörfjölskyldu.

10) Bent er á að á vegum Haag-stofnunarinnar hefur verið lagt fortakslaust bann við einkaættleiðingum og sjálfstæðum ættleiðingum, eins og þær eru skilgreindar í gæðahandbók um Haag-samninginn. Lagt er til að breyta og skerpa ákvæði um það sem kalla má ættleiðingar án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. Mælt er með því að ákvæði af þessu tagi heimili einungis slíkar ættleiðingar ef annars vegar er um að ræða umsækjendur sem sækja um leyfi til að ættleiða tiltekið barn sem þeir eru í sérstökum, nánum tengslum við. Hins vegar komi þessi leið til álita í undantekningartilvikum ef komið er á skipulögðu ættleiðingarsambandi við ríki sem krefst þess að stjórnvöld hafi formlega milligöngu um ættleiðinguna í stað löggilts ættleiðingarfélags. Í öllum tilvikum verði að kveða skýrt á um málsmeðferð og ábyrgð stjórnvalda, m.a. skv. 17. gr. c. Haag-samningsins.

11) Lagt er til að flokka forsamþykki með skýrari hætti en nú er gert. Mælt er með því að flokka forsamþykki með tilliti til aldurs barns og/eða skilgreindra sérþarfa. Við nánari útfærslu er lagt til að höfð verði hliðsjón af samsvarandi flokkun og lögð er til grundvallar í Danmörku. Sérstaklega er lagt til að tengja þessa flokkun forsamþykkis með samsvarandi hætti við hámarksaldur umsækjenda í hverju tilviki. Gengið er út frá því að fjallað verði nánar um flokkun í leiðbeiningum, verklagsreglum eða handbók, m.a. hvað teljist skilgreindar sérþarfir.

12) Bent er á nauðsyn þess að marka skýrari stefnu í málum um ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir. Í ljósi þróunar mála um ættleiðingar barna milli landa er talið brýnt að ættleiðingaryfirvöld og löggilt ættleiðingarfélög kynni markvisst þarfir barna sem þurfa á ættleiðingu að halda. Sérstaklega er nauðsynlegt að fræða hugsanlega kjörforeldra um raunverulega stöðu þessara mála með hagsmuni barnanna í forgrunni. Lögð er áhersla á að skjóta frekari stöðum undir skyldur heilbrigðisyfirvalda við mat á stöðu og þörfum þessara barna. Bent er á kosti þess að leita eftir samstarfi við heilbrigðisráðuneytið um að setja sérstaka reglugerð um heilbrigðisþjónustu við kjörbörn þar sem taka mætti á þessum þáttum ásamt fleirum.

Undirstrikuð er ábyrgð allra aðila við ættleiðingu barns með sérþarfir, ekki síst ábyrgð löggilts ættleiðingarfélags skv. 17. gr. c. Haag-samningsins. Bent er á möguleika á því að fela nýrri *ættleiðingarnefnd* ríkari ábyrgð að þessu leyti. Þá er lögð áhersla á stuðning við kjörbörn með skilgreindar sérþarfir og kjörforeldra eftir að ættleiðing hefur farið fram.

13) Lögð er áhersla á að efla ráðgjöf, stuðning og þjónustu við kjörbörn og kjörfjölskyldur eftir að ættleiðing fer fram. Rætt er um hvernig styrkja megi almenna þjónustu en einnig er lagt til að stjórnvöld sjái um að veita tiltekna sérhæfða ráðgjöf eða aðstoð eftir ættleiðingu.

14) Mælt er með því að ráðuneyti sem miðstjórnvaldi verði falið með lögum að safna og varðveita gögn um ættleiðingu og veita aðgang að frekari gögnum en nú er mælt fyrir um í lögum.

15) Mælt er með því að opna fyrir stjúpættleiðingar af hálfu stjúpforeldris eftir skilnað, sambúðarslit eða andlát kynforeldris, með sambærilegum hætti og í Danmörku.

16) Lagt er til að opna fyrir þann möguleika að umgengni geti átt sér stað í sérstökum tilvikum eftir ættleiðingu barns sem ráðstafað hefur verið í fóstur á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga. Í ættleiðingarlögum yrði víkið að þessu í tengslum við réttaráhrif ættleiðinga. Ákvæði yrði að öðru leyti útfært í barnaverndarlögum þar sem það kæmi í hlut barnaverndarnefndar að úrskurða um umgengni kjörbarns við fyrrum nákomna. Er sérstaklega bent á fyrirmyndir í dönskum og norskum rétti.

17) Mælt er með því að ættleiðingarlögin hafi að geyma ákvæði um málsmeðferð í þeim tilvikum þegar börn búsett á Íslandi eru gefin til ættleiðingar. Til samanburðar er bent á fyrirkomulag í Danmörku og Noregi en þangað má sækja fyrirmyndir að ákvæðum af þessu tagi.

2. KAFLI

Almennt um ættleiðingar.

2.1 Hugtakið ættleiðing.

Hugtakið *ættleiðing* hefur þróast í aldanna rás og merking þess mótast í takt við lög, menningu, siðferði og aðstæður hverju sinni.³ Samkvæmt lögum er unnt að ættleiða hvort tveggja fullorðna og börn. Eðli málsins samkvæmt gilda þó sérstök sjónarmið og reglur um ættleiðingar barna og umfjöllun í þessari skýrslu miðast fyrst og fremst við ættleiðingar einstaklinga innan 18 ára aldurs.

Í dag er ættleiðing barns í eðli sínu verndarúrræði fyrir barnið. Ættleiðing er leið til að tryggja barni, sem ekki á fjölskyldu sem getur annast það, möguleika á að fá að alast upp hjá fjölskyldu sem hefur aðstæður til að veita því góðan aðbúnað og uppeldi í samræmi við þarfir barnsins. Ættleiðing er ekki eingöngu úrræði sem tryggir barni umönnun innan fjölskyldu heldur stofnast um leið til ættartengsla. Þannig eru rofin lagaleg tengsl einstaklings við upprunafjölskyldu og stofnað til nýrra samsvarandi tengsla milli barnsins og þess eða þeirra sem ættleiða það.

Það er því ljóst að þarfir barns ráða úrslitum í ættleiðingarmálum umfram þarfir og langanir þeirra sem óska þess að ættleiða barn. Undirstaða löggjafar og allrar framkvæmdar í ættleiðingarmálum er það markmið að finna fjölskyldu fyrir barn þegar barnið þarf á því að halda en ekki að finna barn fyrir fjölskyldu.⁴

Um ættleitt barn er einnig notað hugtakið *kjörbarn* og að sama skapi er notað hugakið *kjörforeldrar* um þá sem ættleiða barn. Í skýrslunni verða ýmist notuð hugtökin *umsækjendur* eða *væntanlegir kjörforeldrar* um þá sem óska þess að ættleiða barn.

2.2 Flokkar ættleiðinga.

Ættleiðingar hafa verið flokkaðar með tilliti til þeirra ólíku aðstæðna sem uppi eru.

Með *frumættleiðingu* er átt við ættleiðingu á barni sem ekki er barn eða kjörbarn maka umsækjanda eða sambúðarmaka, sbr. 1. mgr. 1. gr. reglugerðar um ættleiðingar nr. 238/2005 (hér eftir ætl.rg.). Í þessu felst að barnið stofnar til nýrra fjölskyldutengsla og tengsl við upprunafjölskyldu rofna.

Frumættleiðingar greinast svo fyrst og fremst annars vegar í *ættleiðingar innan lands*, eða ættleiðingar íslenskra barna, og hins vegar *ættleiðingar milli landa*. Hið síðarnefnda hefur einnig kallast alþjóðleg ættleiðing (e. international adoption) en hugtakið ættleiðing milli landa hefur rutt sér til rúms (aðallega e. intercountry adoption eða stundum transnational adoption).⁵ Hér er átt við ættleiðingu þar sem

³ Sjá t.d. Cecilia Lindgren: *International adoption i Sverige: Politik och praktik från sextiotial till nittiotial*. MIA 2010, bls. 14-15.

⁴ Sjá t.d. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, Pini og Bertani g. Rúmeníu í máli nr. 78028/01 og Manera og Atripaldi g. Rúmeníu í máli nr. 78030/01 frá 22. september 2004, þar sem áréttað er að ættleiðing sé „the giving of a family to a child and not a child to a family.“

⁵ Í nýlegri skýrslu Sameinuðu þjóðanna er gerður greinarmunur á annars vegar *intercountry adoption*, sem ættleiðingu þar sem búseta kjörbarns flyst frá einu landi til annars en ekki endilega ríkisfang

væntanlegir kjörforeldrar búa í einu ríki sem hér verður kallað *viðtökuríki* en barn býr í öðru ríki, *upprunaríki*.⁶ Við þessar aðstæður reynir á samvinnu milli landa og þetta er sú tegund ættleiðinga sem fyrst og fremst verður litið til í þessari skýrslu. Ættleiðing barns milli landa fer yfirleitt fram með milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. Síðar í skýrslunni verður vikið nánar að því sem kallað hefur verið *einkaættleiðing* (e. private adoption) og *sjálfstæð ættleiðing* (e. independent adoption).

Sérstök tegund ættleiðinga eru svokallaðar *alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar* en þar er átt við ættleiðingu erlends ríkisborgara eða fyrrum erlends ríkisborgara sem á fasta búsetu hér á landi, á tilteknu barni, sem er umsækjanda náskylt og sem er búsett í upprunalandi hans, sbr. 3. mgr. 1. gr. ætl.rg. Sérstök sjónarmið gilda um þessa tegund ættleiðinga.

Annar meginflokkur ættleiðinga eru svokallaðar *stjúpættleiðingar* en þar er átt við ættleiðingu á barni eða kjörbarni maka umsækjanda eða sambúðarmaka, sbr. 2. mgr. 1. gr. ætl.rg. Við stjúpættleiðingu myndast ný lagaleg tengsl við þann sem ættleiðir barnið, tengsl við foreldri sem barn býr hjá haldast en tengsl við hitt kynforeldrið rofnar. Talsverður munur eru á aðstæðum barns við frumættleiðingu og stjúpættleiðingu. Í síðari tilvikunum hefur barnið oftast búið á sama heimili og stjúpforeldri og markmið ættleiðingar er að styrkja þau tengsl sem þegar eru til staðar. Sérstaklega þarf að kanna við þessar aðstæður hvort ættleiðing sé nauðsynleg til að tryggja barninu þá umönnun sem það þarfnast.

Í ættleiðingarmálum er almennt gerður greinarmunur á svokallaðri *sterkri ættleiðingu* (e. full adoption) og *veikri* eða *opinni ættleiðingu* (e. simple eða open adoption). Með sterkri ættleiðingu er átt við myndun nýrra fjölskyldutengsla fyrir barn og rof hinna fyrri. Þetta er sú tegund ættleiðinga sem hefur tíðkast t.d. á öllum Norðurlöndunum enda er talið að slík ættleiðing sé barni almennt frekar til hagsbóta.⁷ Á síðari árum hefur þó verið gert ráð fyrir opinni ættleiðingu í ákveðnum tilvikum.

Veik eða opin ættleiðing skapar ekki jafnafgerandi tengsl við nýja fjölskyldu eða rof á tengslum við hina fyrri. Þetta fyrirkomulag tíðkast í einhverjum löndum og einnig þekktist það að beggja kosti sé völ.⁸ Þegar barn er ættleitt milli landa getur reynt á þessi mismunandi réttaráhrif ættleiðingarinnar.

barnsins, og hins vegar *international adoption*, þar sem kjörbörn skipta um ríkisfang og fá ríkisfang kjörforeldra sinna óháð búsetu, *Child Adoption: Trends and Policies*. United Nations. New York 2009, bls. 74.

⁶ Þess má geta að í nýlegri norski skýrslu um ættleiðingar, NOU 2009:21 *Adopsjon – til barnets beste*, (hér eftir norska skýrslan) er valið hugtakið samstarfsríki í stað upprunaríkis.

⁷ Alþt. 1998-99, A-deild, bls. 2849.

⁸ Alþt. 1998-99, A-deild, bls. 2835 og 2849.

2.3 Sérstaða ættleiðinga barna milli landa.

Rétt þykir að víkja hér að sérstöðu ættleiðinga barna milli landa en þær eru um margt ólíkar ættleiðingum barna innanlands.

Á síðustu öld urðu miklar sviptingar í ættleiðingum barna milli landa. Á fyrri hluta aldarinnar voru ættleiðingar ekki mjög algengar og frekar var skortur á væntanlegum kjörforeldrum. Ættleiðingar milli landa tóku nýja stefnu eftir síðari heimstyrjöldina og má segja að þeim hafi byrjað að fjölga fyrir alvöru eftir 1950. Áætlað hefur verið að nálægt ein milljón barna muni hafa verið ættleidd milli landa á árunum frá 1948-2010.⁹

Ljóst er að frá því að ættleiðingar milli landa ruddu sér til rúms hefur einkum verið um að ræða flutning barna frá fátækari ríkjum heims í tilteknum heimsálfum til þróaðri og sterkefnaðri ríkja í norðri. Þetta hefur vakið upp sterkar tilfinningar og ýmsar spurningar, m.a. um stöðu barna í einstökum ríkjum, alþjóðlegar skuldbindingar gagnvart börnum í heiminum, samstöðu um að bæta kjör barna, stuðning og þróunarsamvinnu.¹⁰ Þá vakna spurningar um eðli fjölskyldutengsla, tengsl við uppruna og menningu, sjálfsmynd, tengslarof og tengslamyndun.

Stöðug umræða á sér stað um þróun ættleiðinga milli landa. Aukna spennu má rekja til þess að fjöldi þeirra sem óska þess að ættleiða barn milli landa hefur stóraukist. Um leið hafa mörg hefðbundinna upprunaríkja stöðvað eða takmarkað þessa tegund ættleiðinga. Ástæður þessa eru margþættar en hér má m.a. nefna bætt lífsskilyrði í sumum löndum sem gera fleiri foreldrum kleift að annast börn sín, eftir atvikum með auknum stuðningi yfirvalda. Þá má nefna breytt samfélagsleg viðhorf, t.d. til einstæðra foreldra, lækkaða fæðingartíðni og fjölgun ættleiðinga innanlands í upprunaríkjum.¹¹ Í einhverjum tilvikum hefur einnig verið tekið fyrir ættleiðingar vegna gruns um sölu á börnum til ættleiðinga eða aðra spillingu sem m.a. hefur þótt mega rekja til gríðarlegs þrýstings frá væntanlegum kjörforeldrum.

Þótt að ættleiðingum hafi fækkað frá löndum eins og Kína, sem sent hefur flest börnin, þá er ljóst að ættleiðingum hefur verið að fjölga nokkuð t.d. frá Eþíópíu og Víetnam og hið sama á við um nokkur önnur ríki Afríku og Asíu. Heildartölur eru þó talsvert lægri en þær voru t.d. í Kína þegar mest var. Reynslan sýnir einnig að stefna í einstaka upprunaríkjum getur breyst mjög hratt í þessum efnum. Þess má geta að nánar verður vikið tölfraði síðar.

Ekki er gert ráð fyrir að óskum fólks um að ættleiða barn milli landa muni fækka í framtíðinni. Talsverðar vangaveltur eru hins vegar um hver muni verða framtíð

⁹ Peter Selman: „From Bucharest to Beijing: Changes in Countries Sending Children for International Adoption 1990 to 2006“. Í ritinu *International Advances in Adoption Research for Practice*. Oxford 2009, bls. 45.

¹⁰ Sjá t.d. *International Adoption in the European Union*. European Parliament. IP/LIBE/IC/2008-003, frá 27. mars 2009, bls. 114.

¹¹ Sjá t.d. Cecilia Lindgren: *International adoption i Sverige: Politik och praktik från sextiotall till nittiotall*, bls. 161. Einnig Andrew Bainham: „The Politics of Child Protection in Romania“ í *International Journal of Children's Rights* 17 (2009) bls. 527-542 en þróun í Rúmeníu varpar áhugaverðu ljósi á átök um ættleiðingar barna milli landa.

ættleiðinga af þessu tagi. Til eru þeir sem mæla með því að ættleiðingar milli landa verði takmarkaðar verulega vegna hættu á misnotkun. Aðrir mæla eindregið með því að ættleiðingum barna milli landa verði fjölgað enda séu þær oft bestí kosturinn fyrir börn sem njóta ekki foreldra sinna.¹²

Viðurkennt er að mansal eða sala á börnum í tengslum við ættleiðingar á milli landa á sér stað. Hefur þetta t.d. verið vandamál í Kína, Taílandi, Víetnam, Nepal, Indónesíu, Gvatemala og Eþíópíu.¹³

Einnig hefur verið vakin sérstök athygli á hættunni að þessu leyti sem getur skapast í kjölfar styrjalda eða náttúruhamfara. Við þær aðstæður beri að setja í algeran forgang að sameina barn og foreldra eða upprunafjölskyldu. Ótímabærar umsóknir um ættleiðingar eða umsóknir utan hefðbundinna leiða beri markvisst að forðast eða stöðva.¹⁴

Það liggur fyrir að vaxandi hluti ættleiddra barna glímur við ýmsar sérþarfir (e. special-needs children) og er gert ráð fyrir að hlutfall þessara barna fari vaxandi á komandi árum. Bent hefur verið á þörf fyrir skýra stefnu í þessum málum þar sem m.a. er tekin afstaða til þess hvort gera eigi frekari kröfur til væntanlegra kjörforeldra, undirbúa þá með öðrum hætti eða tryggja frekar þjónustu við þessi börn.

Áréttá ber að í þeirri úttekt sem hér er gerð á lögum og framkvæmd verður ekki unnt að gera þróun og áhrifum ættleiðinga milli landa fullnægjandi skil. Til þess þyrfti að kafa dýpra í kenningar fleiri fræðigreina.¹⁵ Óhætt þykir að ganga út frá því að samstaða sé um að ættleiðing milli landa geti verið æskilegur kostur fyrir barn ef öll málsmeðferð miðar að því sem barni er fyrir bestu. Fjöldi rannsókna þykja styðja þessa niðurstöðu. Gera verður þá kröfu til viðtökuríkja að fylgjast vandlega með

¹² Sjá t.d. Peter Selman: The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century.“ *International Social Work*, 5. töl. 2009, bls. 591-592. Einnig Cecilia Lindgren: *International adoption i Sverige: Politik och praktik från sextioal till nittiotal*, bls. 16-18; og Elizabeth Bartholet: „International Adoption: The Human Rights Position“ í *Global Policy Volume 1, Issue 1, 2010*, bls. 91-100.

¹³ *Child Adoption: Trends and Policies*, bls. 61. Einnig eftirfarandi greinar sem lagðar voru fram á fundi sérfræðinganeftardar um Haag-samninginn í júní 2010, David M. Smolin: *Abduction, sale and traffic in Children in the context of intercountry adoption*. HCCH 2010, <http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010id01e.pdf>, og Dr. Benyam D. Mezmur: *The sins of the saviours: Child trafficking in the context of intercountry adoption in Africa*. HCCH 2010, <http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010id02e.pdf>, þar sem segir ma.: „[T]he practices of child trafficking and other illicit activities in intercountry adoption in Africa are manifested in various forms and degrees, and place children’s rights in great jeopardy.“

¹⁴ Conclusions and Recommendations Adopted by the Special Commission June 2010. http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010concl_e.pdf, sótt 5. október 2010 (hér eftir einnig niðurstöður sérfræðinganeftardar 2010): „No new adoption applications should be considered in the period after the disaster or before the authorities of that State are in a position to apply the necessary safeguards.“ Einnig *Executive summary: Haiti: Expediting intercountry adoptions in the aftermath of a natural disaster..* International Social Service, 2010.

¹⁵ Sjá t.d. Barbara Ingvesson: „Refiguring Kinship in the Space of Adoption“. Í ritinu *International Adoption: Global Inequalities and the Circulation of Children*. New York 2009, bls. 115: „[The refiguring of kinship in the space of transnational adoption] reaches back to rework the past and forward to construct the future, as well as stretching across the national borders that transnational adoption has both secured and unsettled over the past half-century.“

niðurstöðum rannsókna, þróun og stefnumótun í alþjóðasamfélaginu og í einstaka upprunaríkjum. Þá verða ættleiðingar barna milli landa að byggjast á grundvallarreglum alþjóðasamninga og ströngustu kröfum um túlkun þeirra til samræmis við hagsmuni barns.

2.4 Grundvallarreglan um hagsmuni barns.

2.4.1 *Sjónarhorn barnsins.*

Hér þykir rétt að taka saman helstu atriði sem ber að hafa í huga til að tryggja að ættleiðing taki mið af hagsmunum barns.

Sjónarmið um hagsmuni barns styrktist til muna með tilkomu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 1989 (hér eftir SRB). Markmið Haag-samningsins frá 1993, um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingar milli landa (hér eftir Haag-samningurinn), var svo m.a. að útfæra nánar ákvæði SRB um ættleiðingar og tryggja að ættleiðingar milli landa miðist við það sem barni er fyrir bestu. Nánar verður gerð grein fyrir þessum samningum síðar.

Samkvæmt 3. mgr. 76. gr. íslensku stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, eins og henni var breytt með lögum nr. 97/1995, skal börnum tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Með ákvæðinu er m.a. undirstrikað að hagsmunir barna gangi framir hagsmunum annarra ef á reynir.

Eins og áður sagði er ættleiðing í dag skilgreind sem verndarúrræði fyrir barn og í áðurnefndum alþjóðasamningum hefur verið tekin afstaða til þess hvernig þörfum barns verði best þjónað í þessu sambandi.

Í grundvallaratriðum er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að barni sé almennt fyrir bestu að alast upp hjá foreldrum sínum eða fjölskyldu sinni. Ef nauðsyn krefur er í öðru lagi gert ráð fyrir að reynt sé að tryggja barni fullnægjandi umönnun í heimalandi sínu. Tengsl barns við uppruna sinn og menningu þykja mikilvæg svo og möguleiki barns að halda tengslum við fjölskyldu sína eða aðra nákomna. Við mat á því hvað telst fullnægjandi umönnun ber þó fyrst og fremst að miða við að barni sé fyrir bestu að alast upp hjá fjölskyldu en ekki á stofnun. Þannig er reynt að ráðstafa barni í fóstur eða ættleiða barn innan heimalands áður en hugað er að ættleiðingu milli landa. Þessi regla um að ættleiðing milli landa komi einungs til álita eftir að kannað er til þrautar með að ráðstafa barni með fullnægjandi hætti í heimalandi, kallast á ensku „the subsidiarity principle“. Þetta er grundvallarregla í alþjóðasamningum um ættleiðingar og ber að líta til hennar við alla stefnumótun og framkvæmd.

Eins og áður sagði er óhætt að fullyrða að ættleiðing barns milli landa getur þjónað hagsmunum barnsins og tryggt því öruggt, ástríkt og þroskandi uppeldi. Til þess að svo megi verða er þó mikilvægt að gera ríkar kröfur til þeirra sem fá leyfi til að ættleiða barn. Við ættleiðingu taka stjórnvöld afdrifaríkar ákvarðanir sem varða barn og fela í sér ráðstöfun á lífi þess og réttarstöðu til frambúðar. Í slíkum tilvikum verður að tryggja að barni séu búnar bestu hugsanlegu aðstæður.

Ljóst er að aðstæður barns sem fæðist inn í tiltekna fjölskyldu eru gerólíkar þeim sem skapast þegar barn er ættleitt, sérstaklega barn erlendis frá. Ættleidd börn hafa upplifað áföll og missi sem setur mark sitt á þroska þeirra og hæfni til samskipta og

tengslamyndunar við annað fólk. Þá getur verið um að ræða börn sem glíma við margþætta líkamlega eða andlega erfiðleika, m.a. vegna þeirra aðstæðna sem þau hafa búið við eða þess sem þau hafa þurft að þola. Börn sem ættleidd eru á milli landa þurfa einnig oft að glíma við það að eiga annan uppruna og hafa búið við ólíka menningu og aðstæður. Tryggja verður að kjörforeldrar séu í stakk búnir að takast á við þetta. Þá ber einnig að tryggja kjörbarni og fjölskyldu þess stuðning til að takast á við hlutverk sitt. Á síðari árum eru börn sem þurfa á ættleiðingu að halda eldri en þau voru áður og glíma oftar við skilgreindar sérþarfir. Kröfur um hæfi væntanlegra kjörforeldra, undirbúningur fyrir ættleiðingu og stuðningur við kjörfjölskyldu verður enn brýnni við þær aðstæður.

Í alþjóðastarfi um ættleiðingar er lögð rík áhersla á nauðsyn þess að vera sérstaklega á varðbergi gagnvart hættu á kaupum og sölum á börnum, eða spillingu og misnotkun af hvaða tagi sem er í tengslum við ættleiðingar. Eins og áður var vikið að þykja hættur af þessu tagi aukast þegar þau börn sem talin eru þurfa á ættleiðingu að halda eru mun færri en þeir sem óska þess að ættleiða barn.

2.4.2 *Sjónarhorn væntanlegra kjörforeldra.*

Fjölskylda er oft talin grunnneining samfélagsins. Fjölskylda er ekki lagalegt hugtak heldur fyrst og fremst félagsfræðilegt og fjölskylda hefur ekki verið skilgreind með einhlítum hætti. Ljóst er að margir lifa sterku og innihaldsríku fjölskyldulífi án barna en þó þarf ekki að draga í efa löngun annarra til að eignast og annast barn. Rétt er að taka fram að það er ekki sjálfgefið að þeir sem óska þess að ættleiða barn glími við ófrjósemi eða barnleysi. Gera má þó ráð fyrir að þetta sé staðan í flestum tilvikum þegar um er að ræða ósk um ættleiðingu barns milli landa.

Löngun til að eignast barn getur haft sterk og mótandi áhrif á líf einstaklingsins og án efa getur fylgt því mikil vanlíðan að óska þess að eignast barn en geta það ekki. Ættleiðingu hefur verið lýst með eftirfarandi orðum:

„... þegar ég hélt á þessu barni í örmum mér, og það var mitt barn sem mér bar að gæta og styðja, þá skildist mér að ég hafði nú öðlast nýjan tilgang með veru minni á jörðinni og tengdist á nýjan hátt mannkyninu. Hitt varðaði þó ekki síður miklu að mér þótti sem ég tengdist mannkyninu djúpt inni í sjálfum mér.“¹⁶

Það er eðlilegt að spyrja *hvort* og *hvernig* löggjöf og framkvæmd eigi að styðja við þann draum fólks að eignast barn, sem getur það þó ekki án þess að fá einhverja aðstoð. Fullyrða má að alls staðar sé gengið út frá því að á ríkjum hvíli engin skylda til að setja löggjöf eða veita aðstoð í þessum efnum. Þrátt fyrir þær sterku tilfinningar sem lýst var hér að ofan er þannig gengið út frá því að enginn eigi óskoraðan rétt til þess að fá tiltekna aðstoð við að eignast eða ala upp barn sem er ekki þess eigið.¹⁷

¹⁶ Guðmundur Andri Thorsson: „Góð verk og góðverk“. Afmælisrit Íslenskrar ættleiðingar 20 ára. Reykjavík 1999, bls. 4.

¹⁷ Sjá t.d. *International Adoption in the European Union*. European Parliament, bls. 71: „[T]he right to respect for family life does not safeguard the mere desire to found a family.“

Ættleiðing er ein þeirra leiða sem ríki getur valið að marka ákveðinn farveg í löggjöf. Löggjöf um ættleiðingar mótast hins vegar ekki af hagsmunum þeirra sem hafa sterka löngun til að ættleiða. Ættleiðingarlöggjöf verður fyrst og fremst að byggjast á þeim grundvallarsjónarmiðum sem áður var lýst, þ.e. sjónarmiðum um hagsmuni barnsins sem þarf á ættleiðingu að halda. Allir virðast í orði sammála um þetta en í gæðahandbók um Haag-samninginn sem fjallar um vernd barna og samvinnu milli landa segir þó:

„Unfortunately this priority is not always recognised in practice and too much emphasis may be given to the needs of adoptive parents looking for a child, rather than the child’s need for a suitable family.“¹⁸

Við stefnumótun og framkvæmd ættleiðinga hefur verið lögð áhersla á að kynna sjónarmiðið um hagsmuni barnsins. Undirstrika ber mikilvægi þess að skapa ekki óraunhæfar væntingar hjá barnlausu fólki um að það eigi t.d. rétt á því að ættleiða barn eða að allir sem sækja um muni örugglega fá barn til að ættleiða.¹⁹ Þá er nauðsynlegt að umsækjendur um ættleiðingu geri sér grein fyrir stöðu og þörfum þeirra barna sem talin eru þurfa á ættleiðingu að halda hverju sinni.

Þar sem sett er löggjöf um ættleiðingar verður einnig, að teknu tilliti til ofangreinds, að gæta vandaðrar stjórnslu sem tekur nokkurt mið af hagsmunum umsækjenda. Þannig verður m.a. að leitast við að setja skýrar, gagnsæjar og raunhæfar kröfur til þeirra sem óska þess að ættleiða barn og rökstyðja hvernig þær kröfur tengjast hagsmunum barns. Þá verður í framkvæmd t.d. að tryggja að umsóknir fái faglega og lögmæta afgreiðslu innan sanngjarnra tímamarka í samræmi við góða stjórnsluhætti.

2.4.3 Ættleiðingar og tæknifrjógungun.

Á síðustu áratugum hefur orðið ör þróun á sviði ýmissa tæknilegra aðgerða til getnaðar og þungunar sem ganga undir samheitinu tæknifrjógungun.

Margir þeirra sem óska þess að eignast barn reyna tæknifrjógungun áður en hugað er að ættleiðingu barns.²⁰ Það er mikilvægt að skoða ættleiðingar og tæknifrjógungun í samhengi enda reynir þar á mörg svipuð eða sambærileg siðferðileg álitaefni. Sérstaklega á þetta við þegar spurningar vakna um hversu langt eigi að ganga í því

¹⁸ *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention: Guide to good practice. Guide no. 1*, hér eftir (hér eftir einnig gæðahandbók) bls. 79-80. Sjá einnig René Hoksbergen og Jan ter Laak: „Changing Attitudes of Adoptive Parents in Northern European Countries“. Í ritinu *Psychological Issues in Adoption: Research and Practice*, David M Bordzinsky og Jesús Palacios ritstj. Westport, 2005, bls. 41: „The fourth generation of adoptive parents is more internally motivated and less focused on the best interests of the child compared to the second and third generations.“

¹⁹ Gæðahandbók, bls. 94: „Prospective adoption parents ... must understand that there is no guarantee of a positive response to the application. The prospective adoptive parents are really only making ‘an offer of a home’ for a child.“

²⁰ Í Noregi hefur t.d. um helmingur þeirra sem óska þess að ættleiða barn milli landa áður reynt tæknifrjógungun.

að leyfa notkun kynfruma annarra en verðandi foreldra við tæknifrjóvgun, gjöf fósturvísa eða jafnvel staðgöngumæðrun og hvernig eigi að bregðast við frumkvæði einstaklinga í þessum efnum.²¹ Sem dæmi virðist færast í aukana að einstaklingar gripi til þess sem kallað hefur verið alþjóðleg staðgöngumæðrun (e. international surrogacy arrangements). Flókin og erfið vandamál hafa skapast af þessum sökum sem þykja tefla hagsmunum barna í tvísýnu. Hefur Haag-stofnunin verið hvött til að skoða nánar hvernig rétt sé að bregðast við.²² Minna verður á að staðgöngumæðrun er ólögmet hér á landi eins og á öðrum Norðurlöndum.²³

Ekki virðist hafa farið fram mikil umræða um samspil ættleiðinga og tæknifrjóvgunar, hvað þessar leiðir eigi sameiginlegt og hvar skilji á milli og hvort eða að hvaða marki eigi að leggja áherslu á aðra leiðina umfram hina. Þó er augljóst að stefnumótun, löggjöf og framkvæmd á hvoru sviði fyrir sig getur haft veruleg áhrif í báðar áttir, t.d. aukið eða dregið úr eftirspurn. Sem dæmi má nefna var einhleypum konum veitt heimild til að gangast undir tæknifrjóvgun árið 2008, skv. lögum um tæknifrjóvgun o.fl. nr. 55/1996 (hér eftir tfl.), sbr. lög nr. 54/2008. Þessi breyting hlýtur að hafa áhrif á afstöðu og umsóknir einhleypra kvenna um leyfi til að ættleiða barn. Gera má ráð fyrir að ör þróun í heilbrigðisvísindum muni ýta enn frekar undir þörf á umræðu um samhengi og samspil þessara sjónarmiða í framtíðinni.²⁴

Lög um ættleiðingar og lög um tæknifrjóvgun eiga það sameiginlegt að grundvallast á sjónarmiðinu um hagsmuni barnsins. Við setningu tfl. kom fram að tilgangur tæknifrjóvgunar væri sá að hjálpa barnlausu pari að eignast barn. Því var þó einnig slegið föstu að einstaklingar ættu ekki rétt á tæknifrjóvgun og þar af leiðandi ekki skilyrðislausan rétt til þess að eignast barn. Réttur fullorðinna yrði að víkja fyrir hagsmunum sem vörðuðu uppeldisaðstæður barns, svo og margvíslegum þjóðfélagslegum hagsmunum, eins og þeim að kynfrumur yrðu ekki nýttar í hagnaðarskygni eða tæknifrjóvgun beitt til að ná fram tilteknum eiginleikum hjá barni.²⁵

Þau siðferðilegu álitæfni sem æskilegt er að hafa í huga í sambandi við tæknifrjóvgun og ættleiðingar eru t.d. hvaða kröfur beri að gera til þeirra sem óska þess að eignast barn með þessum hætti, hvort þær eigi að vera þær sömu eða ekki. Þá mætti huga að því að samræma mat á hæfi umsækjenda. Einnig má nefna sjónarmið um rétt barns til að þekkja uppruna sinn. Ýmsar áleitnar spurningar eru þær sömu, eins og sú annars vegar hvort foreldrar óska þess að ráða eiginleikum barna sinna við

²¹ Sjá *Áfangaskýrsla vinnuhóps heilbrigðisráðherra um staðgöngumæðrun*. Heilbrigðisráðuneytið. Reykjavík 2010 þar sem reifuð eru ýmis siðferðileg álitæfni um staðgöngumæðrun.

²² Niðurstöður sérfræðinganeftdar 2010.

²³ Rétt er að benda á 33. gr. dönsku ættleiðingarlaganna, LBK nr. 905/2009, þar sem sérstaklega er bannað að veita eða taka á móti aðstoð við að koma á sambandi milli tiltekinnar konu og annarrar sem óskar að sú fyrri gangi með og fæði barn fyrir sig.

²⁴ Sjá t.d. Laura Briggs og Diana Marre: "Introduction. The Circulation of Children". Í ritinu *International Adoption*. New York, 2009, bls. 15 þar sem talað er um "transnational adoption as a stratified form of assisted reproduction". Einnig Sarah Jones: "The ethics of intercountry adoption: Why it matters to healthcare providers and bioethicists". *Bioethics*, 7. tbl. 2010, bls. 358-364.

²⁵ Alþt. 1995, A-deild, bls. 1405-1416.

tæknifrjóvgun, og hins vegar að hvaða leyti væntanlegir kjörforeldrar óska þess að ráða eiginleikum barns sem löngun er til að ættleiða, án tillits til þarfa þeirra barna sem mest þurfa á umönnun eða ættleiðingu að halda. Þá má nefna margar sambærilegar spurningar um hvort eindregnar óskir foreldrar hafa skapað markaðstorg fyrir kynfrumur, fósturvísu, meðgöngu eða börn og þær greiðslur sem má inna af hendi í þessu samhengi.

2.5 Þróun löggjafar á Íslandi.

2.5.1 Lög og reglugerðir um ættleiðingar.

Fram að setningu fyrstu heildstæðu ættleiðingarlaga á Íslandi nr. 19/1953 höfðu gilt hér ákvæði á við og dreif í lögum og í framkvæmd var einnig tekið mið af norrænum rétti. Fyrstu lögini tóku mið af löggjöf annarra Norðurlanda og með þeim var lagður grunnur að gildandi lögum um ættleiðingar.²⁶ Réttaráhrif ættleiðinga voru þó talsvert veikari en þau eru í dag. Tengsl við upprunafjölskyldu rofnuðu ekki með sama hætti og naut kjörbarn t.d. erðaréttar eftir kynforeldri en ekki kjörforeldri allt fram til setningar erfðalaga nr. 8/1962. Kjörbarn myndaði ekki sömu tengsl við kjörfjölskyldu sína og ýmsar heimildir voru til niðurfellingar á ættleiðingu.

Tildrög nýrra ættleiðingarlaga nr. 15/1978 voru helst þau að löggjöf um ættleiðingar á hinum Norðurlöndum hafði tekið nokkrum breytingum. Samstarfsnefnd norrænna sérfræðinga skilaði sameiginlegu álitu um ættleiðingar árið 1954 þar sem m.a. var lögð áhersla á að gera ættleiðingu áhrifaríkari, þ.e. lögfesta í ríkari mæli svokallaða sterka ættleiðingu. Þróun í Evrópu var einnig talin stefna í sömu átt, þ.e. að ættleiðing hefði í för með sér nánast alger fjölskylduskipti. Við samningu laganna var einnig tekið mið af sáttmála Evrópuráðsins um ættleiðingar frá 1967 sem vikið verður að síðar.²⁷

Árið 1999 leystu lög um ættleiðingar nr. 130/1999 (hér eftir einnig ætl.) af hólmi eldri lög frá árinu 1978. Tilgangurinn með heildarendurskoðun laga á sínum tíma var m.a. fyrirhuguð fullgilding Íslands á Haag-samningnum um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingu milli landa. Fullgilding samningsins fylgdi svo í kjölfarið.²⁸ Við setningu laganna var tekið mið af þeim lagabreytingum sem gerðar höfðu verið á öðrum Norðurlöndum af sama tilefni en Haag-samningurinn var fullgiltur í öðrum norrænum ríkjum ýmist 1997 eða 1998. Þá var einnig litið til þróunar ættleiðingarlöggjafar í Evrópu og ýmissa alþjóðasamninga, m.a. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.²⁹

2.5.2 Önnur lög.

Getið er um kjörbörn og kjörforeldra í ýmsum lögum og hefur þróun verið skýr í þá átt að jafna stöðu kjörbarna og annarra barna í fjölskyldu. Í því skyni voru t.d. sett

²⁶ Alpt. 1952, A-deild, bls. 244.

²⁷ Alpt. 1977-78, A-deild, bls. 543.

²⁸ Alpt. 1999-2000, A-deild, bls. 980 og 3331.

²⁹ Alpt. 1998-1999, A-deild, bls. 2830-2832. Þess má geta að frumvarpið var lagt fram óbreytt á næsta þingi en vísað í fyrra þingskjal um athugasemdir og skýringar, sbr. Alpt. 1999-2000, A-deild, bls. 666.

lög nr. 129/1995 um réttarstöðu kjörbarna og foreldra þeirra, sem breyttu ákvæðum ýmissa laga.

Hér má t.d. nefna að réttur til fæðingar- og foreldraorlofs stofnast við frumættleiðingu barns yngra en átta ára skv. 7. gr. laga nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof. Einnig má nefna 20. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007, 32. gr. ábúðarlaga nr. 80/2004, 31. gr. jarðalaga nr. 81/2004, 17. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda o.fl. nr. 129/1997, 51. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994 og 5. gr. erfðalaga nr. 8/1962.

Þá eru í gildi sérstök lög um ættleiðingarstyrki nr. 152/2006 og reglugerð sett skv. þeim nr. 950/2007, með síðari breytingum, en nánar verður vikið að þeim síðar.

2.6 Yfirlit yfir ættleiðingarferil á Íslandi.

Rétt þykir að gefa hér stutt yfirlit yfir feril ættleiðingarmála á Íslandi en fjallað verður ítarlega um einstök atriði síðar í skýrslunni.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið hefur yfirumsjón með framkvæmd Haag-samningins hér á landi og er svokallað miðstjórnvald. Sýslumaðurinn í Búðardal veitir leyfi til ættleiðinga. Sýslumaður veitir jafnframt það sem kallast forsamþykki til ættleiðingar barna erlendis en útgáfa forsamþykkis er forsenda ættleiðingar barns milli landa. Sýslumaður leitar að jafnaði eftir umsögn barnaverndarnefndar um hæfi umsækjenda áður en tekin er ákvörðun. Þá getur sýslumaður einnig borið álitamál undir þriggja manna ættleiðingarnefnd. Synjun sýslumanns um leyfi til ættleiðingar eða útgáfu forsamþykkis er hægt að skjóta til ráðuneytisins.

Sá sem óskar þess að ættleiða barn erlendis leitar að jafnaði til félags sem fengið hefur löggildingu til að annast milligöngu um ættleiðingar barna milli landa. Eftir útgáfu forsamþykkis sendir félagið umsókn væntanlegra kjörforeldra til þess lands sem óskað er að ættleiða frá. Upprunaríki gera hvert um sig sérstakar kröfur til væntanlegra kjörforeldra. Ef upprunaríki telur væntanlega kjörforeldra hæfa og telur hagsmunum tiltekens barns best borgið með því að leyfa viðkomandi að ættleiða barnið þá sendir upprunaríki upplýsingar um barnið til ættleiðingarfélagsins. Ef fallist er á að ættleiðing eigi sér stað þá ferðast væntanlegir kjörforeldrar til upprunaríkis þar sem algengast er að sjálf ættleiðingin fari fram. Við heimkomu er þá staðfest að ættleiðing hafi farið fram og hún hefur sömu réttaráhrif og ættleiðing sem fer fram hér á landi.

2.7 Tölfræði.

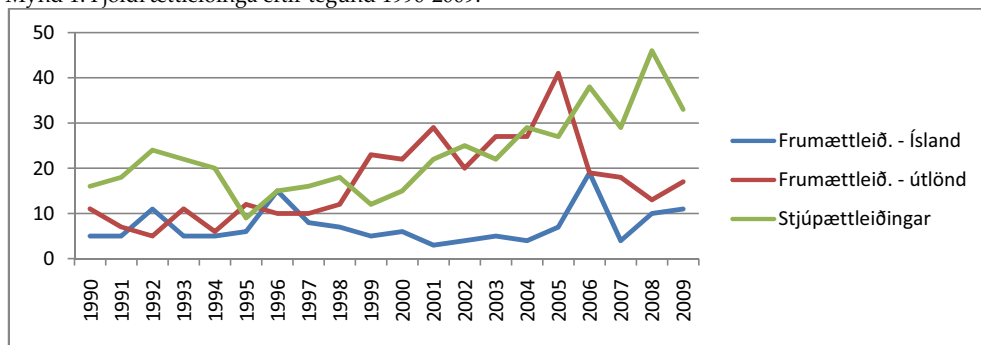
2.7.1 Ísland.

Hagstofa Íslands birtir reglulega tölur um fjölda ættleiðinga og rétt þykir að birta hér nokkrar helstu tölur. Frekari tölfræði um einstök atriði er einnig að finna síðar í skýrslunni.

Svipað og annars staðar í heiminum þá fjölgaði ættleiðingum talsvert á Íslandi eftir lok síðari heimstyrjaldar og allt til ársins 1960. Næstu rúma tvo áratugi stóðu þær nokkuð í stað, fækkaði svo á árabílinu fram til aldamóta þegar þeim tók að fjölga nokkuð aftur. Ættleiðingar á Íslandi voru alls 941 frá 1990-2009. Þar af voru stjúp-

ættleiðingar alls 456, frumættleiðingar Íslendinga alls 145 og frumættleiðingar barna erlendis frá voru 340.

Mynd 1. Fjöldi ættleiðinga eftir tegund 1990-2009.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Eins og sést á mynd 1 byrjar ættleiðingum milli landa að fjölga nokkuð árið 1999 (22 alls) þar til þær náðu hámarki árið 2005 þegar þær voru 41 talsins. Eftir það fækkar þeim og voru t.d. alls 13 árið 2008 en 17 árið 2009. Er þetta nokkurn veginn í samræmi við þróun annars staðar í heiminum eins og nánar verður vikið að síðar. Ættleiðingar innanlands taka nokkuð stökk árið 2006 en virðast svo ná jafnvægi aftur. Athygli vekja þær sveiflur sem eru í stjúpættleiðingum sem ná hámarki árið 2008 þegar þær voru alls 46. Þess má geta að ættleiðingar stjúpmæðra eru mjög sjaldgæfar, árið 2008 var um að ræða 1 tilvik meðan ættleiðingar stjúpfæðra voru 34 og ættleiðingar stjúpfóreltris í staðfestri samvist eða óvígðri sambúð samkynhneigðra 11 talsins.³⁰

³⁰ Stjúpættleiðing í staðfestri samvist varð heimil með lögum nr. 52/2000 um breytingar á lögum nr. 87/1996 um staðfesta samvist.

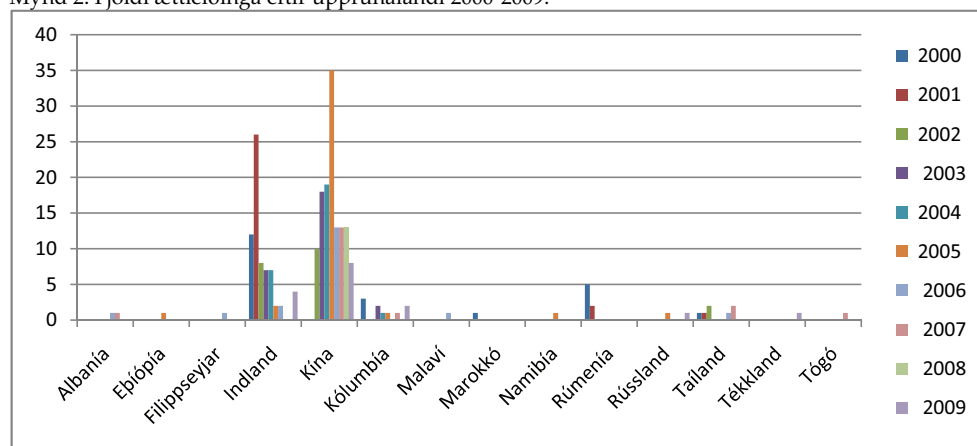
Tafla 1. Hlutfall ættleiddra á Íslandi af hverjum 1000 fæddum börnum 2000-2009.

Ár	Lifandi fæddir	Ættleiðingar alls	Ættleiðingar milli landa	Hlutfall ættleiddra alls	Hlutfall ættleiddra milli landa
2000	4315	43	22	10,0	5,1
2001	4091	54	29	13,2	7,1
2002	4049	49	20	12,1	4,9
2003	4143	54	27	13,0	6,5
2004	4234	60	27	14,2	6,4
2005	4280	75	41	17,5	9,6
2006	4415	76	19	17,2	4,3
2007	4560	51	18	11,2	3,9
2008	4835	69	13	14,3	2,7
2009	5027	61	17	12,1	3,4

Heimild: Hagstofa Íslands.

Til að fá betri mynd af því hvaða hlutverk eða áhrif ættleiðingar hafa í hverju samfélagi er mikilvægt að skoða fjölda ættleiðinga í hlutfalli við lifandi fædd börn á hverjum tíma. Tafla 1 sýnir þetta hlutfall á árabílinu 2000-2009, bæði hlutfall allra ættleiðinga og einnig sérstaklega ættleiðinga milli landa. Hið síðara hlutfall er heldur lægra á Íslandi en t.d. í Noregi, Svíþjóð og Danmörku. Þetta má hugsanlega rekja til þess að fæðingartíðni er hærri hér en á öðrum Norðurlöndum eða með því hæsta sem mælist í Evrópu.

Mynd 2. Fjöldi ættleiðinga eftir upprunalandi 2000-2009.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Eins og sést á mynd 2 hafa langflest ættleidd börn komið hingað til lands frá Kína á árunum frá 2000-2009, eða alls 129.³¹ Af þeim voru 122 stúlkur og 7 drengir.

³¹ Benda verður á að fjöldi ættleiddra barna frá Kína á ári hverju er ekki í fullu samræmi við þann fjölda barna sem Kínverjar gefa upp hafi verið ættleidd til Íslands, sbr. skýrslu Kína til Fastaskrifstofu

Næstflest koma frá Indlandi eða samtals 68, þar af 42 stúlkur og 26 drengir, þá frá Kólumbíu 10 talsins og svo stöku börn frá öðrum ríkjum.

Langflest þeirra barna sem frumættleidd hafa verið frá útlöndum hafa verið á fyrsta og öðru aldursári. Aldursdreifing í innanlandsættleiðingum er hins vegar allt önnur. Af 73 ættleiðingum íslenskra einstaklinga á árabílinu 2000-2009 voru um 70% eldri en 18 ára. Þá hefur athugun á búsetu einstaklinga áður en innlend ættleiðing fer fram leitt í ljós að þeir hafa oftast búið hjá væntanlegum kjörforeldrum í allmörg ár áður en ættleiðing á sér stað.³²

Af 286 stjúpættleiðingum á sama tímabili voru um 66% yfir 18 ára aldri. Stjúpættleiðingum íslenskra barna virðist fara nokkuð fjölgandi á allra síðustu árum. Af alls 84 börnum sem voru stjúpættleidd á árunum 2000-2008 voru 48 börn undir 12 ára aldri, eða 57%. Á árabílinu 2000-2006 voru samtals stjúpættleidd 12 börn á fyrsta og öðru aldursári en þau voru hins vegar samtals 17 á árunum 2007-2008. Benda verður á að þetta eru allt börn sem voru stjúpættleidd í staðfestri samvist eða óvígðri sambúð samkynhneigðra.

2.7.2 Alþjóðleg þróun.

a) Almenn.

Af 195 ríkjum í heiminum eru 173 sem leyfa ættleiðingar og finna má einhverjar tölfræðilegar upplýsingar um ættleiðingar frá 126 þeirra. Þrátt fyrir vöxt ættleiðinga milli landa má geta þess að 85% allra ættleiðinga í heiminum eru innanlands þó staðan í þessum efnum sé mismunandi milli landa. Þá eru það tiltölulega fá ríki í heiminum sem bera ábyrgð á stærstum hluta ættleiðinga barna milli landa.³³

Reynt hefur verið að meta hvort ættleiðingar séu algengar eða raunhæfur kostur fyrir börn sem raunverulega þurfi á ættleiðingu að halda. Erfitt er að fastsetja hvað mörg börn eiga þar í hlut en t.d. hefur verið bent á að áætlaður fjöldi munaðarlausra barna árið 2003, þ.e. barna sem misst höfðu báða foreldra sína, var 60 sinnum meiri en fjöldi ættleiddra barna árlega. Þá er hlutfall ættleiddra barna tiltölulega lágt miðað við áætlaða tölu allra barna sem vistuð eru á stofnunum. Í því samhengi verður þó að gera þann fyrirvara að börn á stofnunum eru alls ekki öll talin þurfa á ættleiðingu að halda. Ef miðað er við fjölda allra barna í heiminum þá virðast ættleidd á ári hverju um 12 börn af hverjum 100.000 börnum.³⁴

b) Fjöldi ættleiðinga milli landa.

Ættleiðingar barna milli landa tvöfölduðust í heiminum á árabílinu 1995-2004 þegar þær náðu hámarki og voru ríflega 45.000 talsins. Þessi fjölgun hefur fyrst og fremst

Haag-stofnunarinnar árið 2010. Muninn má eflaust rekja til þess að miðað er við mismunandi dagsetningar, annars vegar dagsetningu ættleiðingar í upprunaríki og hins vegar dagsetningu þegar ættleiðing er staðfest hér á landi.

³² Hagtiðindi 2008:2 *Ættleiðingar 1990-2007*, bls. 4.

³³ *Child Adoption: Trends and Policies*, bls. 65.

³⁴ *Child Adoption: Trends and Policies*, bls. 66.

verið rakin til aukinnar eftirspurnar eftir börnum en þróun var þó mjög mismunandi á milli einstakra uppruna- og viðtökuríkja.

Á árunum 2004-2007 fækkaði ættleiðingum hins vegar og voru rúmlega 37.000 árið 2007. Fækkun er alls ekki rakin til minni eftirspurnar af hendi þeirra sem óska þess að ættleiða barn, heldur til ákvarðana upprunaríkja um að færri börn þurfi á ættleiðingu milli landa að halda. Þá hefur einnig aukist umræða um hættu á spillingu og sölu á börnum. Nú er svo komið að alls staðar virðist fjöldi umsækjenda um ættleiðingu mun fleiri en fjöldi ættleiddra barna.³⁵

Þróun ættleiðinga er ekki með sama hætti í öllum upprunaríkjum. Þá segir fjöldi ættleiddra barna frá hverju landi heldur ekki alla söguna. Þannig er algengt að líta á hlutfall ættleiddra barna af hverjum 1.000 börnum sem fæðast í tilteknu landi.

Tafla 2. Fjöldi ættleiðinga í nokkrum upprunaríkjum 2003-2007 (hæsta gildi skáletrað) og hlutfall af 1.000 fæddum börnum á því ári þegar ættleiðingar voru flestar.

Ár	2003	2004	2005	2006	2007	Hlutfall við hæsta gildi
Kína	11228	13404	14493	10740	8753	0,83
Rússland	7745	9425	7471	6783	4873	7,7
Gvatemala	2677	3424	3857	4227	4844	10,9
S-Kórea	2287	2258	2101	1899	1265	4,8
Úkraína	2052	2021	1982	1053	1619	5
Kólumbía	1750	1741	1470	1629	1626	1,8
Indland	1172	1062	857	798	941	0,03
Búlgaría	962	378	125	96	95	15,5
Vietnam	935	483	1190	1364	1692	1,02
Eþíópía	854	1527	1778	2127	3031	0,93

Heimild: Peter Selman: *The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century*.³⁶

Tafla 2 sýnir vel þann mun sem er á milli einstakra upprunaríkja og þær sveiflur sem hafa orðið. Þarna sést t.d. að árið 2007 komu flest ættleidd börn frá Kína, Rússlandi, Gvatemala, Eþíópíu, Víetnam, Kólumbíu og Úkraínu, í þessari röð eftir fjölda.³⁷

Ef skoðuð er skýrsla Kína til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar þá hefur ættleiðingum þaðan haldið áfram að fækka, sbr. tafla 3.³⁸

³⁵ Peter Selman: *The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century*, bls. 589.

³⁶ Tölur Peter Selman um ættleiðingar frá Kína voru bornar saman við skýrslu Kína til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010 (um ættleiðingar 2005-2009) og reynast tölur Selmann ívið hærri.

³⁷ Peter Selman: „The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century“, bls. 580. Í fréttabréfi International Social Service frá október 2010 eru helstu upprunaríki árið 2009 talin vera Kína, Eþíópía, Rússland, Úkraína, Suður-Kórea og Kólumbía en hér er þó einungis byggt á tölulegum upplýsingum frá helstu viðtökuríkum.

³⁸ Sjá einnig Monica Dowling og Gill Brown: „Globalization and international adoption from China“ í *Child and Family Social Work*, 14, 2009, bls. 32-361 þar sem er fjallað sérstaklega um þróun ættleiðinga í Kína.

Tafla 3. Fjöldi ættleiddra barna frá Kína árin 2005-2009.

Ár	Ættleiðingar alls
2005	14221
2006	10646
2007	7858
2008	5531
2009	5294

Heimild: Skýrsla Kína til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010.

Það er ekki síður athyglisvert að skoða þróun í viðtökuríkjum. Árið 2007 fóru alls 85% allra ættleiddra barna til 5 ríkja; Bandaríkja Norður-Ameríku, Spánar, Frakklands, Ítalíu og Kanada, í þessari röð eftir fjölda. Alls fóru 40% til Evrópu þetta árið og 38% til ríkja innan ESB.³⁹

Árið 2009 fóru flest börn til Bandaríkja Norður-Ameríku, Ítalíu, Frakklands, Spánar og Þýskalands, í þessari röð eftir fjölda. Nánast alls staðar var um að ræða færri börn en árið áður. Sérstaka athygli vekur þó að ættleiðingum milli landa fjölgar á öllum Norðurlöndunum milli árána 2008 og 2009⁴⁰ en nánar verður vikið að fjölda ættleiðinga á Norðurlöndum síðar.

Þá vekur athygli að hlutfall ættleiddra barna undir 5 ára aldri af öllum börnum á sama aldri í tilteknu ríki hefur verið talsvert hærra í Danmörku, Noregi og Svíþjóð heldur en í Bandaríkjum Norður-Ameríku, Frakklandi og Kanada.⁴¹ Hlutfall ættleiddra barna af hverjum 1.000 fæddum börnum er að sama skapi mismunandi milli ríkja.

Tafla 4. Hlutfall ættleiddra barna milli landa af hverjum 1.000 börnum árið 2004.

Land	Ættleiðingar milli landa	Hlutfall ættleiddra af 1000 börnum
Noregur	706	12,8
Spánn	5541	12,4
Svíþjóð	1109	11,7
Danmörk	528	8,4
Holland	1307	6,9
Ísland	27	6,4
Írland	398	6,3

Heimild: Hagstofa Íslands og Peter Selman í International Advances in Adoption Research for Practice.

Í töflu 4 má sjá hlutfall ættleiddra barna af hverjum 1.000 fæddum börnum, þ.e. þau lönd þar sem þetta hlutfall var hæst árið 2004. Sama ár var þetta hlutfall t.d. 5,5 í

³⁹ Sjá *International Adoption in the European Union*, bls. 18-20 þar sem aðildarríki ESB eru sérstaklega hvött til að bæta skráningu allra ættleiddra barna.

⁴⁰ Fréttabréf International Social Service október 2009, bls. 4.

⁴¹ *Child Adoption: Trends and Policies*, bls. 74.

Bandaríkjum Norður-Ameríku og í Frakklandi. Hlutfall ættleiddra barna á Norðurlöndum vekur nokkra athygli m.a. í ljósi þess að fæðingartíðni er almennt hærri á Norðurlöndum en annars staðar í Evrópu. Há fæðingartíðni í þróuðum ríkjum er t.d. rakin til víðtækrar fjölskyldustefnu og öflugs velferðarkerfis og hugsanlega hafa þessi atriði einnig áhrif á vilja og getu fólks til að ættleiða börn.

2.8 Rannsóknir.

2.8.1 Íslenskar rannsóknir og rit um ættleiðingar.

Nokkrar rannsóknir hafa verið gerðar á ættleiðingum á Íslandi og þykir rétt að geta hér nokkurra þeirra.

Árið 2006 birtust niðurstöður rannsóknar á heilsu og líðan ættleiddra barna á Íslandi. Rannsóknin var gerð á vegum barna- og unglingsgeðdeildar Landspítalans í samvinnu við nema í sálfræðideild Háskóla Íslands og Íslenska ættleiðingu. Markmiðið var að auka skilning á almennri líðan ættleiddra barna og aðstæðum þeirra og upplýsa hvort ættleidd börn og kjörforeldrar fengu viðeigandi þjónustu. Björg Sigríður Hermannsdóttir og Linda Björk Oddsdóttir unnu verkefnið til BA-prófs í sálfræði við HÍ. Spurningakönnun var lögð fyrir foreldra ættleiddra barna og þess getið að þetta væri fyrsta rannsókn sinnar tegundar á Íslandi. Niðurstöður þóttu að mestu leyti áþekkar þeim sem fengist höfðu í öðrum löndum. Þó voru svör íslenskra kjörforeldra nokkuð jákvæðari um myndun góðra geðtengsla. Hlutfall barna með einhverfuleg einkenni reyndist herra hjá börnum sem dvalið höfðu á stofnunum við slæman aðbúnað. Einkenni athyglisbrests með ofvirkni voru einnig algengari en rannsóknir á íslenskum börnum hafa almennt bent til. Þá bentu niðurstöður til þess að þjónustu og stuðning við ættleidd börn erlendis frá þyrfti að auka og talið að frekari þörf hefði jafnvel komið fram ef börnin sem rannsóknin tók til hefðu verið eldri.⁴²

Jórunn Elidóttir, doktorsnemi og dósent við kennaradeild Háskólans á Akureyri, vinnur að rannsókn um börn ættleidd frá Kína og foreldra þeirra með það að markmiði að auka þekkingu á málefnum er varða þennan hóp. Rannsóknin tekur til ólíkra þátta er varða upplifun og skoðanir foreldra barnanna en frumniðurstöður voru kynntar á ráðstefnu 2009. Þær benda til þess að foreldrar ættleiddra barna leiti lítið eftir ráðgjöf og/eða aðstoð þó þeir hafi áhyggjur af ýmsu sem snerti börnin, svo sem tengslamyndun, félagslegum þáttum, áfallastreitu, svefni o.fl. Niðurstöður benda til þess að stór hluti foreldra hefði nýtt sér ráðgjöf fyrst eftir ættleiðinguna ef hún hefði verið til staðar. Þá kemur fram að foreldrar telji almennt mikilvægt að viðhalda tengslum við kínverska menningu og upprunalandið og að vera í samskiptum við aðrar fjölskyldur sem eiga börn ættleidd frá Kína.⁴³

Hanna Ragnarsdóttir og Elsa Sigríður Jónsdóttir vinna að rannsókn með langtíma-sniði um ættleidd börn á Íslandi af erlendum uppruna. Miðast rannsóknin m.a. að

⁴² Björg Sigríður Hermannsdóttir og Linda Björk Oddsdóttir : „Hvernig farnast ættleiddum börnum erlendis frá á Íslandi.“ Óbirt BA ritgerð í sálfræði við HÍ 2006.

⁴³ Jórunn Elidóttir: *Börn ættleidd frá Kína og foreldrar þeirra – þegar heim er komið og daglegt líf tekur við*, <http://www.heilsugaeslan.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4447>, sótt 12. október 2010.

Því að skoða hverjar séu væntingar foreldra og upplifanir og hvernig þær breytist með tímanum, hvernig sé, að mati foreldra, tekið á móti börnum við komuna til Íslands, hvernig aðlögun barnanna gangi að mati foreldra og hvernig fjölskyldunni sjálfri gangi að aðlagast breyttum aðstæðum. Fyrstu áföngum rannsóknarinnar er lokið en gert er ráð fyrir að hún standi fram á unglingsár barna sem voru ættleidd ýmist árið 2002 eða 2004. Í ráðstefnuriti Þjóðarspegilsins um rannsóknir í félagsvísindum 2010 birtist grein rannsakennda sem ber heitið *Ættleiðingar erlendra barna á Íslandi: Aðlögun og samskipti í fjölskyldum* þar sem sérstaklega var beint athygli að aðlögun og tengslum barnanna í fjölskyldum og leikskólum ásamt væntingum foreldra og leikskólakennara til grunnskólagöngu þeirra. Í greininni er vikið að niðurstöðum erlendra fræðimanna, m.a. um að samheldni, jákvæðni og opin samskipti í fjölskyldum stuðli að því að ættleiðing takist vel, að ættleidd börn búi yfir seiglu og styrk og þau geti snúið þroska sínum á jákvæðar brautir og yfirunnið mótlæti. Þóttu gögn íslensku rannsóknarinnar almennt styðja niðurstöður erlendra fræðimanna. Einnig virtist samhljómur um þær niðurstöður að ættleidd börn séu forvitin um uppruna sinn en þau eigi stundum erfitt með að tala um ættleiðinguna, þeim finnst þau öðruvísi en fjölskyldan, þau hafi sum orðið fyrir aðkasti og eigi í erfiðleikum með að glíma við neikvæða athygli vegna uppruna og litarháttar.

Háskólanemar hafa gert ýmsar rannsóknir á ættleiðingum og ættleiðingarmálum. Yfirlit yfir nokkrar nýlegar rannsóknir er að finna í fylgiskjali með skýrslu þessari.

Hér má einnig nefna bókina *Óskabörn* eftir Sigrúnu Maríu Kristinsdóttur sem kom út árið 2009, en hún byggir á viðtölum við fagfólk, ættleidda einstaklinga og fjölskyldur þeirra. Þá hefur Íslensk ættleiðing gefið út margvíslegt fræðsluefni.⁴⁴ Félagið gefur reglulega út fréttabréf þar sem m.a. birtast stuttar greinar og viðtöl við ættleidd börn, kjörforeldra, aðra fjölskyldumeðlimi, svo og þá sem starfað hafa við ættleiðingarmál.⁴⁵ Einnig má geta þess að Foreldrafélag ættleiddra barna vinnur nú að þýðingu á bókinni *The Connected Child: Bring hope and healing to your adoptive family* eftir Karyn Purvis, David Cross og Wendy Sunshine frá árinu 2007.

2.8.2 Erlendar rannsóknir.

Talsverður fjöldi rannsókna hefur verið gerður á alþjóðavettvangi á ættleiðingum barna milli landa.⁴⁶ Með hliðsjón af umfangi þessarar skýrslu verður einungis tæpt hér á nokkrum atriðum um þetta efni.

⁴⁴ Sjá t.d. Amalia Carli og Monica Dalen: *Kjörfjölskyldan*. Íslensk ættleiðing. Reykjavík 2003 og Ronald Federici: *Að ala upp barn eftir stofnanavist. Áhætta, áskoranir og nýjar meðferðarleiðir*.

⁴⁵ Fréttabréf má finna á vef félagsins, www.isadopt.is.

⁴⁶ Sjá t.d. *International Adoption in the European Union*, bls. 143, Chapter III Comparative analysis of European Research on Intercountry Adoption.

Almennt má segja að niðurstöður rannsókna gefi jákvæða mynd af því hvernig barni farnast í nýju landi hjá kjörfjölskyldu sinni. Flest börn sem ættleidd eru erlendis frá virðast þroskast með svipuðum hætti og önnur börn í viðtökuríkinu. Rannsóknir sýna þó að um þriðjungur ættleiddra barna glímur við ýmis vandamál sem tengjast fyrst og fremst sjálfmynd, tungumáli og námi og að vandamálin eru af nokkuð öðrum toga en þau börn sem alast upp hjá kynforeldrum sínum í viðtökuríki glíma við. Þá benda rannsóknir til þess að lítill hluti barna, eða 3-5%, eigi við alvarlegri vandamál að stríða, sem er nokkuð hærra hlutfall en meðal barna sem alast upp hjá kynforeldrum sínum.⁴⁷

Eins og áður var vikið að hefur ættleiðingum barna með skilgreindar sérþarfir fjölgað verulega á allra síðustu árum og ljóst þykir að fyrirliggjandi rannsóknir gefa mjög takmarkaða mynd af því hvernig þessum börnum veðnar eftir að ættleiðing á sér stað eða hvernig kjörforeldrar takast á við þetta hlutverk sitt.⁴⁸

⁴⁷ Norska skýrslan, bls. 16-17. Einnig Monica Dalen: „International Adoptions in Scandinavia: Research Focus and Main Results“. Í ritinu *Psychological Issues in Adoptin: Research and Practice*. David M. Brodzinsky og Jesús Palacios ritstj. Westport 2005, bls. 211-231. Þá má benda á Femmie Juffer og Marinus H. van IJzendoorn: „International Adoption Comes of Age: Development of International Adoptees from Longitudinal and Meta-Analytical Perspective“. Í ritinu *International Advances in Adoption Research for Practice*, Gretchen Miller Wrobel og Elsbeth Neil ritstj. Oxford 2009, bls. 169-192, þar sem gerð var rannsókn með langtímasniði á ýmsum atriðum í þroska ættleiddra barna og sú rannsókn borin saman við niðurstöður 270 annarra rannsókna.

⁴⁸ Norska skýrslan, bls. 17. Einnig Judith S. Rycus o.fl.: „Confronting barriers to adoption success“ í *Family Court Review*, vol. 44, 2, 2006, bls. 218-220.

3. KAFLI

Alþjóðasamningar og samstarf á sviði ættleiðingarmála.

3.1 Samstarf milli Norðurlanda.

3.1.1 *Norðurlandasamningur um hjúskap, ættleiðingu og lögráð.*

Hér gilda alþjóðleg einkamálaréttarákvæði í samningi milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, um hjúskap, ættleiðingu og lögráð frá 1931, sbr. lög nr. 29/1931. Í II. kafla laganna er fjallað um ættleiðingu og taka ákvæðin til lögsögu og lagaskila.

3.1.2 *Sérstök samvinna í ættleiðingarmálum.*

a) *Samvinna norrænna miðstjórnvalda.*

Norræn samvinna á sviði sífjamála á sér langa sögu. Auk almennrar samvinnu hafa norræn miðstjórnvöld um margra ára skeið haft með sér nána samvinnu á sviði ættleiðingarmála. Þannig hittast fulltrúar miðstjórnvalda árlega og ræða það sem efst er á baugi í ættleiðingarmálum hverju sinni, bæði innan norrænu ríkjanna og á alþjóðavettvangi, m.a. stöðu ættleiðingarmála innan einstakra upprunaríkja. Þá er og greint frá lagabreytingum sem orðið hafa eða eru fyrirhugaðar í ríkjunum auk annars sem máli skiptir.

b) *Nordic Adoption Council, NAC.*

Samstarf norrænna ættleiðingarfélaga á sér einnig langa sögu, en samtök ættleiðingarfélaga voru formlega stofnuð árið 1995. Innan NAC eru 15 norræn ættleiðingarfélög og 13 þeirra hafa heimild til að annast milligöngu um ættleiðingar barna milli landa.

Tilgangur NAC er að skapa góðar aðstæður til ættleiðinga á Norðurlöndum og tryggja ættleiddum börnum góð uppvaxtarskilyrði. Starfsemi NAC byggir á grundvallarreglum SRB og Haag-samningsins.

Árið 2009 hélt NAC ráðstefnu á Íslandi í tengslum við 16. ársfund samtakanna. Þar komu saman fulltrúar miðstjórnvalda allra Norðurlanda ásamt fulltrúum ættleiðingarfélaga. Sérstakir gestir fundarins voru fulltrúar frá International Social Service og Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar. Á alþjóðavettvangi þykja norrænu ættleiðingarfélögin hafa mikla og farsæla reynslu af milligöngu um ættleiðingar milli landa. Samþykkt voru nokkur undirstöðuviðmið til að tryggja ábyrga framkvæmd ættleiðinga milli landa byggða á ríkum siðferðilegum kröfum og fylgja niðurstöðurnar með sem sérstakt fylgiskjal við þessa skýrslu.⁴⁹ Meðal annars var samþykkt að:

- NAC og norræn miðstjórnvöld muni með sameiginlegu átaki kynna og koma á framfæri á alþjóðavettvangi því sem kallað er *norræna leiðin* um framkvæmd ættleiðinga milli landa (e. the Nordic Approach to Inter-country Adoption),

⁴⁹ *The Nordic Approach to Inter-country Adoption*. The Nordic Adoption Council 2009.

- leggja áhersla á þau atriði þar sem norrænu ríkin þykja gera ríkari siðferðilegar kröfur en þær lágmarkskröfur sem ráða má af alþjóðasamningum og lögum einstakra ríkja, m.a. um að banna einka- og sjálfstæðar ættleiðingar, banna samband við upprunafjölskyldur áður en til ættleiðingar kemur og banna afskipti sjálfstæðra ættleiðingarmiðlara (e. private intermediaries),
- tryggja ríkulegan stuðning við upprunaríki með slæma fjárhagslega stöðu og veikt innra stjórnkerfi til að efla opinberar stofnanir, bæta reglur, kröfur og þekkingu,
- kynna ættleiðingu á milli landa sem jákvætt úrræði, þar á meðal innan Evrópusambandsins þar sem kostir ættleiðingar þykja vanmetnir,
- tryggja samvinnu og miðlun þekkingar og reynslu milli allra þeirra sem í hlut eiga,
- mæla fyrir þeirri hugmynd að fela alla milligöngu um ættleiðingar í hendur takmarkaðs fjölda löggiltra ættleiðingarfélaga með mikla faglega hæfni og með því tryggja samfellu, metnað og hlutleysi,
- beita sér fyrir því að takmarka óheppilegan þrýsting sem viðtökuríki beita upprunaríki með því að senda óraunhæfan fjölda umsókna um ættleiðingar miðað við þann fjölda barna sem gera má ráð fyrir að þurfi á ættleiðingu að halda, sem leggi óréttmætar byrðar á hendur stjórnvöldum og geti hvatt til sölu á börnum,
- að sama skapi og af sömu ástæðum, beita sér fyrir því að miðstjórnvöld í upprunaríkjum setji því skorður að umsækjendur geti sótt um í fleiri ríkjum en einu í einu, nema í algerum undantekningartilvikum þegar sérstaklega stendur á,
- axla ábyrgð á þjónustu við ættleidd börn og fjölskyldur þeirra (e. post-adoption services), þar með talið að miðstjórnvöld sjái um ráðgjöf eftir að ættleiðing á sér stað, tryggi rétt barns til upplýsinga um uppruna sinn og varðveislu allra gagna um ættleiðingu, og
- tryggja að hagsmunir barnsins séu hafðir að leiðarljósi í rannsóknum á ættleiðingum, t.d. að rannsóknir á þroska kjörbarna miði ekki eingöngu að samanagerði á þroska kjörbarna og kynbarna heldur taki mið af því að ættleiðing sé raunhæfur valkostur við vistun á stofnun eða ráðstöfun í fóstur.

3.2 Samstarf innan Evrópu.

3.2.1 Mannréttindasáttmáli og Mannréttindadómstóll Evrópu.

Samkvæmt 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, (hér eftir MSE) á hver maður rétt á friðhelgi m.a. einkalífs og fjölskyldu. Af þessu má m.a. leiða rétt barns til að njóta upprunafjölskyldu sinnar og rétt foreldra til að njóta stuðnings til að ala upp sitt barn. Gæta þarf þess að skerða ekki friðhelgi barnsins og fjölskyldu þess nema uppfyllt séu skilyrði 2. mgr. 8. gr., m.a. um þörf barns fyrir vernd og öryggi.

Mannréttindadómstóll Evrópu (hér eftir MDE) hefur alloft fjallað um ættleiðingar. Ljóst er af dómum MDE að 8. gr. MSE felur ekki í sér rétt til að stofna til fjölskyldu með því að ættleiða barn.⁵⁰ Eins og áður var vikið að hefur MDE slegið því föstu að markmið ættleiðingar sé finna fjölskyldu fyrir barn sem þarf á því að halda en ekki að útvega barn til handa þeim sem óska þess að ættleiða.⁵¹ Þegar tekin er ákvörðun um leyfi til að ættleiða barn er það talið lögmætt sjónarmið að leggja hagsmunum barns til grundvallar með það að markmiði að tryggja rétt barns til heilsu og þroska.⁵²

Í máli Schwizgebel g. Sviss benti MDE á að mismunandi viðhorf séu meðal aðildarríkja til ættleiðingar barna milli landa. Réttur einstaklinga til að ættleiða væri ekki fyrir hendi og afar mismunandi skilyrði fyrir því að gefa út leyfi til að ættleiða barn. Aðildarríki hefðu því talsvert svigrúm til mats á þessu sviði.⁵³

3.2.2 Sáttmálar Evrópuráðsins um ættleiðingar.

Þann 24. apríl 1967 var gengið frá sáttmála um ættleiðingar á vegum Evrópuráðsins þar sem aðildarríki skuldbundu sig til að skipa ættleiðingarmálum með tilteknum hætti með það að markmiði að tryggja rétt barnsins. Samningur þessi var ekki fullgiltur af Íslands hálfu en tekið var sérstakt tillit til ákvæða hans við samningu frumvarps sem varð að lögum um ættleiðingar nr. 15/1978.⁵⁴ Á síðari árum hefur þing Evrópuráðsins einnig ályktað um ættleiðingar barna milli landa.⁵⁵

Með hliðsjón af nýrri alþjóðasamningum og dómum MDE þótti nauðsynlegt að endurskoða áður nefndan samning og þann 27. nóvember 2008 var samþykktur nýr samningur Evrópuráðsins um ættleiðingar.⁵⁶ Alls hafa 14 ríki skrifað undir samninginn, m.a. öll Norðurlöndin, en einungis eitt ríki hefur fullgilt hann og hefur samningurinn því ekki tekið gildi enn sem komið er.

Samkvæmt hinum nýja samningi skal í lögum aðildarríkis t.d. gert ráð fyrir að gagnkynhneigðir í hjónabandi eða skráðri sambúð, þar sem slíkt er til staðar, svo og einstaklingar geti fengið leyfi til að ættleiða barn. Þá er í fyrsta sinn í samningi af þessu tagi gert ráð fyrir að aðildarríki geti leyft samkynhneigðum að ættleiða börn með sömu skilyrðum og gagnkynhneigðum.

⁵⁰ Sjá t.d. *International Adoption in the European Union*, bls. 70: „The so called right to adopt is not, as such included among the rights guaranteed by the Convention.“

⁵¹ Sjá *Pini og Bertani; Manera og Atripaldi g. Rúmeníu dóma MDE í málum nr. 78028/01 og 78030/01 frá 22. september 2004*, þar sem áréttað er að ættleiðing sé „the giving of a family to a child and not a child to a family.“

⁵² Sjá *EB g. Frakklandi, dómur MDE frá 22. janúar 2008 í máli nr. 43546/02 og Fretté g. Frakklandi, dómur MDE frá 26. febrúar 2002 í máli nr. 36515/97*.

⁵³ *Schwizgebel g. Sviss, dómur MDE frá 10. júní 2010 í máli nr. 25762/07*.

⁵⁴ *Alþt. 1976-1977, A-deild*, bls. 694-495.

⁵⁵ Sjá t.d. Recommendation 1443 (2000) on International adoption: respecting children's rights, Recommendation 1828 (2008) on Disappearance of newborn babies for illegal adoption in Europe og Recommendation 1844 (2008) on „Refreshing the youth agenda of the Council of Europe“.

⁵⁶ CETS nr. 202 frá 27. nóvember 2008 – *Adoption of children*.

3.2.3 Evrópusambandið.

Evrópusambandið (ESB) hefur ekki mótað stefnu í ættleiðingarmálum.⁵⁷ Samhliða fjölgun aðildarríkja hefur sjónum þó verið beint í ríkara mæli að ættleiðingum, ekki síst þegar ljóst var orðið að innan sambandsins eru bæði viðtökuríki og upprunaríki.⁵⁸ Þá tengist umræða um ættleiðingarmál m.a. meginsjónarmiðinu um frjálsa för fólks innan Evrópu.

Árið 2008 samþykkti Evrópuþingið ályktun um stefnumótun í málefnum barna þar sem lögð er áhersla að hafa hagsmuni barna í forgrunni í málum sem þau varða.⁵⁹ Þann 1. desember 2009 öðlaðist gildi svokallaður Lissabonsáttmáli og þar með mannréttindaskrá ESB (e. EU Charter of Fundamental Rights). Í 24. gr. er að finna sérstakt ákvæði um rétt barns til umönnunar og verndar, um forgang þess sem barni er fyrir bestu og virðingu fyrir sjónarmiðum barns. Þá má geta þess að í sáttmálanum er einnig gert ráð fyrir að ESB gerist aðili að MSE.

Á vegum ESB kom út viðamikil skýrsla árið 2009 um alþjóðlegar ættleiðingar. Þar kemur m.a. fram að árið 2004 voru 40% af öllum ættleiðingum í heiminum til viðtökuríkja innan ESB. Árið 2004 komu 3,3% ættleiddra barna frá 9 upprunaríkjum innan ESB. Þessi tala féll niður í 2% árið 2006. Öll upprunaríki ESB, utan Eistlands, senda börn núna fyrst og fremst til viðtökuríkja innan Evrópu. Flest viðtökuríki innan ESB fá þó fyrst og fremst börn frá ríkjum utan Evrópu.⁶⁰

Niðurstaða skýrslunnar er m.a. sú að talsverður munur sé á löggjöf ESB-landa um ættleiðingar. Þetta á ekki síst við um reglur um málsmeðferð og þær kröfur sem gerðar eru til væntanlegra kjörforeldra. Þó er talið að greina megi það sameiginlega markmið að ættleiðingar miðist við hagsmuni barns og skuldbindingu um að virða réttindi barns með hliðsjón af alþjóðasamningum og alþjóðasamstarfi.⁶¹ Í skýrslunni eru nefndir ýmsir möguleikar á frekari samvinnu á þessu sviði. Sem dæmi má nefna hugmyndir um viðurkenningu og gildi ákvarðana einstakra ríkja, t.d. að forsamþykki sem veitt er í einu ríki gildi í öðrum ríkjum innan ESB.

Hér er einnig rétt að geta þess að sett var á laggirnar sérstök nefnd um fjölskyldumálefni árið 2001, Commission on European Family Law (CEFL) sem m.a. hefur fjallað um nauðsyn og möguleika á samræmingu laga um fjölskyldumálefni í Evrópu. Gefnar hafa verið út meginreglur um ábyrgð foreldra í evrópskum fjölskyldurétti þar sem lögð er áhersla á rétt barns til að njóta fjölskyldu sinnar.⁶²

⁵⁷ Ættleiðingar falla þannig t.d. ekki undir svokallaða Brussel IIa reglugerð sem tók gildi árið 2005. (Council Regulation (EC) No. 2201/2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in matrimonial matters and matters of parental responsibility).

⁵⁸ Af 27 ríkjum ESB hafa 17 verið skilgreind sem viðtökuríki, 9 sem upprunaríki og 1 sem hvort tveggja. Alls 25 af 27 ríkjum ESB hafa fullgilt Haag-samninginn um ættleiðingar, þau tvö sem hafa ekki gert það eru viðtökuríki.

⁵⁹ The EU Parliament Resolution: *Towards an EU strategy on the rights of the child* frá 16. janúar 2008.

⁶⁰ *International Adoption in the European Union*, bls. iii.

⁶¹ *International Adoption in the European Union*, bls. 157.

⁶² Katharina Boele-Wolki o.fl.: „Principles of European Family Law regarding Parental Responsibility“. *European Family Law*, volume 16, 2007.

3.2.4 Sérstök samvinna í ættleiðingarmálum.

a) Samvinna evrópskra miðstjórnvalda.

Fulltrúar evrópskra miðstjórnvalda hittast árlega á fundum tileinkuðum ættleiðingarmálefnum (Informal Working Meeting of European Central Authorities for Intercountry Adoption). Þessir fundir eru með svipuðu sniði og norrænu fundirnir, þ.e. rætt er um stöðu ættleiðingarmála innan ríkjanna en einnig á alþjóðavísu. Þátttökuríkjum hefur fjölgað nokkuð á síðustu árum og samsetning ríkjanna hefur breyst, þar sem innan Evrópu eru nú bæði viðtökuríki og upprunaríki. Á þessa fundi hafa mætt fulltrúar frá Haag-stofnuninni auk fulltrúa frá International Social Service.

b) Association of Accredited Adoption Organisations, EurAdopt.

Árið 1993 voru formlega stofnuð samtök ættleiðingarfélaga í Evrópu, EurAdopt. Markmið félagsins er að styrkja ættleiðingar erlendra barna með hagsmunum barnsins að leiðarljósi og m.a. styðja samstarf ríkja og ættleiðingarfélaga, deila reynslu og þekkingu og vinna að bættri löggjöf. Samtökin hvetja sérstaklega til fullgildingar Haag-samningsins og til þess að allir fari eftir meginreglum samningsins, svo og sérstökum siðareglum sem samtökin hafa sett um ættleiðingar milli landa.⁶³

3.3 Starf á vegum Sameinuðu þjóðanna.

3.3.1 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Á 20. öldinni varð gríðarleg þróun í umræðu um réttindi barna og urðu þáttaskil við undirritun samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 1989. Ísland fullgilti þennan samning árið 1992 og hefur Alþingi ályktað um að hann beri að lögfesta.⁶⁴ SRB er einn yfirgripsmesti alþjóðasamningur sem gerður hefur verið og fjallar um mannréttindi barna í víðum skilningi, borgaraleg og stjórn mála og svo efnahagsleg, félagsleg og menningarleg.

Samkvæmt Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, sem hefur eftirlit með framkvæmd SRB, teljast nokkur ákvæði samningsins til meginreglna hans sem hafa áhrif á túlkun og framkvæmd allra annarra ákvæða. Í SRB er jafnframt sérstakt ákvæði um ættleiðingar.

a) Meginreglur.

Í meginreglum samningsins er að finna undirstöðuviðhorf sem taka verður tillit til við mótun löggjafar og framkvæmd ættleiðingarmála. Meginreglurnar eru fjórar og er þær að finna í 2., 3., 6. og 12. gr. SRB.

Ákvæði 2. gr. SRB hefur að geyma jafnræðisreglu og bann við mismunum, m.a. á grundvelli kynferðis, kynþáttar og uppruna. Barnaréttarnefndin hefur lagt ríka áherslu á ýmsa hópa barna sem telja megi í viðkvæmri stöðu, t.d. börn sem hafa verið aðskilin frá foreldrum sínum. Ber hverju ríki að tryggja að gripið sé til nauðsynlegra ráðstafana til að öll börn fái notið réttinda sinna með sama hætti. Hér er t.d. mikil-

⁶³ Ethical Rules. Euradopt 1993.

⁶⁴ Alþt. 2008-2009, A-deild, bls. 3920.

vægt að hafa í huga hvernig ríki mætir sérstökum þörfum þeirra barna sem ættleidd hafa verið erlendis frá.

Samkvæmt 3. gr. SRB skal það sem barni er fyrir bestu ávallt hafa forgang við ráðstafanir sem varða börn. Þetta grundvallarsjónarmið er einnig áréttað í öðrum ákvæðum samningsins, svo sem ákvæði 21. gr. um ættleiðingar. Reynt getur á ákvæðið m.a. við stefnumótun í málefnum barna, t.d. í ættleiðingarmálum, setningu laga svo og við ákvarðanatöku í máli tiltekins barns. Til að komast að niðurstöðu verður m.a. að leggja áherslu á félagsvísinda- og sálfræðilega þekkingu og rannsóknir á þörfum barna á hverjum tíma.

Ákvæði 6. gr. fjallar um rétt barns til lífs og þroska. Samkvæmt því hvílir sú skylda á aðildarríki að hlúa að börnum með þeim hætti að þau fái að búa við uppbyggjandi, þroskavænleg skilyrði. Á þetta reynir t.d. í öllu samstarfi við upprunaríki þegar barn er ættleitt erlendis frá. Einnig m.a. þegar mótað er hvaða kröfur eigi að gera til væntanlegra kjörforeldra og hvaða þjónustu fjölskyldan fær eftir að ættleiðing á sér stað.

Að lokum kveður 12. gr. SRB á um rétt barns til að tjá sig frjálsglega í öllum málum er barnið varðar og að taka skuli réttmætt tillit til skoðana barns í samræmi við aldur og þroska. Réttarstaða barns er sérstakt álitæfni í ættleiðingarmálum og hér reynir á samvinnu og traust milli uppruna- og viðtökuríkis þegar barn er ættleitt erlendis frá.

b) Ákvæði um ættleiðingar.

Flest ríki heims viðurkenna þörf barns fyrir fjölskyldu og nán samfelld tengsl. Kemur þetta m.a. fram í inngangi SRB um að styðja beri fjölskyldur sem grundvallar- einingar samfélagsins og hið eðlilega umhverfi til vaxtar og velfarnaðar barna.

Fjölmeiri ákvæði SRB endurspeglar þá meginreglu að barn skuli alast upp eða halda nánnum tengslum við upprunafjölskyldu sína. Samkvæmt 7. og 8. gr. á barn þannig rétt, eftir því sem unnt er, til að þekkja foreldra sína og njóta umönnunar þeirra og til að viðhalda því sem einkennir barnið sem einstakling, m.a. fjölskyldu- tengslum. Samkvæmt 18. gr. bera foreldrar aðalábyrgð á uppeldi barns og ber að veita þeim viðeigandi aðstoð við að rækja skyldur sínar, sbr. og 26. og 27. gr.

Í 9. gr. er fjallað um aðskilnað barna frá foreldrum sínum. Viðurkennt er að slíkt geti verið nauðsynlegt en aðildarríki skulu tryggja að barn verði ekki skilið frá foreldrum sínum gegn vilja þeirra nema þegar tekin er lögleg ákvörðun um að aðskilnaður sé nauðsynlegur með tilliti til hagsmuna barnsins. Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. ber að virða rétt barns sem skilið hefur verið frá foreldrum sínum til að halda persónulegum tengslum og beinu sambandi við þau bæði með reglubundnum hætti, enda sé það ekki andstætt hagsmunum barnsins. Þá ber að nefna að skv. 11. gr. SRB skal gera ráðstafanir gegn því að börn séu ólöglega flutt úr landi eða haldið erlendis.

Í 20. gr. SRB er fjallað um rétt barns, sem nýtur ekki fjölskyldu sinnar, til sérstakrar verndar og aðstoðar. Ber aðildarríki að sjá barninu fyrir annarri umönnun sem getur m.a. falist í ættleiðingu. Þegar leitað er lausna skal, skv. 3. mgr. 20. gr., tekið tilhlýðilegt tillit til þess að æskilegt er að stöðugleiki verði í uppeldi barns og til þjóðlegs, trúarlegs og menningarlegs uppruna barnsins og tungumáls.

Ákvæði 21. gr. fjallar sérstaklega um ættleiðingu. Þetta var eitt af þeim atriðum sem talsvert var deilt um við gerð samningsins enda er ættleiðing ekki leyfð í öllum ríkjum. Ákvæðið gerir einungis kröfur til þeirra ríkja sem viðurkenna eða leyfa ættleiðingu en skv. SRB er ekki ætlast til þess að slíkt úrræði sé til staðar. Ef ættleiðing er viðurkennd eða leyfð þá er undirstrikað í ákvæðinu að aðildarríki beri að tryggja að fyrst og fremst sé litið til þess sem barni er fyrir bestu. Í 21. gr. eru skilgreindar lágmarkskröfur sem ber að fylgja. Samkvæmt ákvæðinu ber aðildarríkjum sérstaklega að:

- sjá til þess að ættleiðing barns sé aðeins heimiluð af þar til bærum stjórnvöldum sem ákveða, samkvæmt viðeigandi lögum og reglum, um málsmeðferð og á grundvelli viðeigandi og áreiðanlegra upplýsinga að ættleiðing sé leyfileg með hliðsjón af stöðu barnsins gagnvart foreldrum þess, skyldmönnum og lögráðamönnum og þeir sem í hlut eiga hafi, ef þess er krafist, veitt samþykki sitt fyrir ættleiðingu, að íhuguðu máli og að fenginni nauðsynlegri ráðgjöf,
- viðurkenna að taka megi ættleiðingu milli landa til athugunar sem aðra leið til að sjá barni fyrir umönnun, ef ekki er unnt að koma því í fóstur eða til ættleiðingar eða veita því með einhverjum viðeigandi hætti umönnun í upprunalandi sínu,
- sjá til þess að barn sem ættleitt er milli landa njóti sömu verndar og við ættleiðingu innanlands og um það gildi sömu reglur,
- gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að ættleiðing milli landa hafi ekki í för með sér óeðlilegan fjárgróða fyrir þá sem hlut eiga að henni, og
- stuðla að því, þar sem við á, að markmiðum greinar þessarar verði náð með því að koma á tvíhliða eða marghliða tilhögun eða samningum, og leitast innan þess ramma við að tryggja að þar til bær stjórnvöld eða stofnanir sjái um að koma barni fyrir í öðru landi.

Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur gert ýmsar athugasemdir við skýrslur aðildarríkja um framkvæmd ættleiðinga. Gerðar voru t.d. athugasemdir við skort á stefnu, skýrri löggjöf og yfirstjórn í Rússlandi, Nepal og S-Kóreu.⁶⁵ Þá hafa verið gerðar athugasemdir vegna skorts á jafnræði og sérstaklega gagnrýnt að þau börn njóti ekki alltaf forgangs sem þurfi mest á ættleiðingu að halda, heldur ráði óskir þeirra sem vilja ættleiða.⁶⁶ Þá hefur nefndin fjallað sérstaklega um réttarstöðu barna sem koma til annarra landa án forsáraðila sinna og ströng skilyrði sem uppfylla beri áður en ættleiðing yrði talinn besti kostur fyrir þessi börn.⁶⁷

⁶⁵ *Russian Federation CRC/C/15/Add.110, Nepal CRC/C/15/Add.261 og Republic of Korea CRC/C/15/Add.197.*

⁶⁶ *Mexico CRC/C/MEX/CO/3.*

⁶⁷ *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. General Comment no. 6, 2005, CRC/GC/2005/6.*

c) *Valfrjáls bókun um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám.*

Ísland fullgilti árið 2002 valfrjálsa bókun við SRB sem tekur sérstaklega til sölu á börnum, barnavændis og barnakláms. Í inngangi bókunarinnar kemur fram að til þess m.a. að ná enn frekar markmiðum 21. gr. SRB sé viðeigandi að aðildarríki geri frekari ráðstafanir til að tryggja að barn njóti verndar gegn sölu, vændi og klámi.

Samkvæmt 2. gr. bókunarinnar merkir sala á börnum hvers kyns aðgerð eða viðskipti þar sem einstaklingur eða hópur fólks framselur öðrum barn gegn þóknun eða hvers kyns öðru endurgjaldi. Í 3. gr. er tekið fram að aðildarríki skuli að lágmarki tryggja að tiltekna aðgerðir séu refsiverðar, m.a. sú háttsemi að fá fram, sem milligöngumaður, samþykki fyrir ættleiðingu barns á óviðeigandi hátt og með því að brjóta gegn gildandi alþjóðasamningum um ættleiðingu.

Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur lýst áhyggjum sínum af verslun með börn í tengslum við ættleiðingar milli landa og m.a. gert athugasemdir við framferði ýmissa landa í þessum efnum.⁶⁸

3.3.2 *Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna.*

Árið 2002 samþykkti Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna ályktun sem kallast „A World Fit for Children“. Í þessari ályktun eru áréttuð markmið sem sett voru m.a. í aldamótayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna (e. UN Millennium Declaration). Eitt markmiða Sameinuðu þjóðanna er að tryggja að börn verði ekki ættleidd milli landa með ófaglegum eða ólöglegum hætti eða þannig að hagsmuna barnanna sé ekki gætt.⁶⁹

Á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 2009 voru samþykktar leiðbeiningar um vistun eða umsjá barna. Markmiðið er að tryggja að börn séu ekki vistuð utan heimilis nema nauðsyn krefji og ef til ráðstöfunar komi þá verði barninu tryggð fullnægjandi umsjá með hliðsjón af rétti og þörfum sérhvers barns. Leiðbeiningarnar eru í beinum tengslum við ákvæði SRB. Lögð er rík áhersla á stuðning við fjölskyldur í erfiðum aðstæðum og á tengsl barns við upprunafjölskyldu. Þá er einnig áréttað mikilvægi þess fyrir barn að alast upp innan fjölskyldu, að stefna beri að því að tryggja barni stöðugleika, festu og öryggi og almennt að forðast tímabundnar ráðstafanir.⁷⁰

⁶⁸ Rachel Hodgkin og Peter Newell: *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. Unicef 2007, bls. 297 og 535-536. Sjá einnig t.d. *Paraguay CRC/C/15/Add.27*, *Guatemala CRC/C/15/Add.58*, *Colombia CRC/C/COL/CO/3* og *Russian Federation CRC/C/RUS/CO/3*.

⁶⁹ *A World Fit for Children*, A/RES.S-27/2 frá 11. október 2002.

⁷⁰ *Guidelines for the Alternative Care of Children*, sjá A/RES/64/142 frá 24. febrúar 2010.

3.4 Haag-stofnunin um alþjóðlegan einkamálarétt.

Á vegum Haag-stofnunarinnar um alþjóðan einkamálarétt hafa verið gerð ýmsir samningar um fjölskyldumálefni og réttindi barna. Meðal þeirra er Haag-samningurinn um ættleiðingar barna milli landa sem áður hefur verið vikið að.

3.4.1 Haag-samningur um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingar milli landa.

a) Markmið.

Haag-samningurinn um ættleiðingar var gerður á vegum Haag-stofnunarinnar um alþjóðlegan einkamálarétt árið 1993. Hvati að gerð samningsins var fyrst og fremst sú gríðarlega aukning sem varð í ættleiðingum barna milli landa upp úr 1960.

Markmið samningsins var að hrinda í framkvæmd ákvæði e-liðar 21. gr. SRB og tryggja lágmarksöryggi barna í samskiptum ríkja um ættleiðingar. Þess má geta að Barnaverndarréttarnefndin sem hefur eftirlit með SRB hvetur öll ríki til að fullgilda Haag-samninginn. Þá hefur verið lögð vaxandi áhersla á að samningsríki fylgi lágmarksöryggiskröfum Haag-samningsins einnig í samskiptum sínum við ríki sem ekki eru aðilar að samningnum.⁷¹

Hér verður vikið að meginatriðum í Haag-samningnum en fjallað verður frekar um einstök ákvæði í tengslum við efnislega umfjöllun um tiltekin atriði.

b) Meginreglur.

Í inngangi Haag-samningsins er áréttað að hverju aðildarríki beri að gera viðeigandi ráðstafnir til þess að börn geti fyrst og fremst notið umsjár upprunalegrar fjölskyldu sinnar. Ættleiðing milli landa geti aðeins komið til álita ef barn eigi þess ekki kost að alast upp hjá viðeigandi fjölskyldu í heimalandi sínu.

Haag-samningnum er ætlað að samræma ýmis skilyrði sem sett eru af hálfu stjórnvalda samningsríkja svo að ættleiðing milli landa fari fram með hagsmuni barnsins í fyrirrúmi. Tilgangurinn er að við ættleiðingu milli landa séu grundvallaréttindi barnsins virt, fyllsta öryggis gætt og komið í veg fyrir brotnám barna og verslun með þau. Þá er tilgangurinn að tryggja að samningsríki viðurkenni ættleiðingar sem fara fram í samræmi við samninginn.⁷²

Í Haag-samningnum er fjallað um þau stjórnvöld sem annast ættleiðingar. Hvert aðildarríki tilefnir svokallað *miðstjórnvald* sem fyrst og fremst annast þær skyldur sem samningurinn leggur á herðar hvers aðildarríkis. Í samningnum er áréttaðar ýmsar skyldur miðstjórnvalds. Þá er gert ráð fyrir að fela megi öðrum viðurkenndum stofnunum innan aðildarríkis ýmis hlutverk, svo sem *löggiltum ættleiðingarfélögum*. Þess má geta að samkvæmt 12. gr. samningsins verður félag sem löggilt hefur verið í viðtökuríki einnig að fá heimild eða löggildingu í upprunaríki til þess að geta haft milligöngu um ættleiðingar frá því ríki.

Í Haag-samningnum er að finna grunnskilyrði fyrir ættleiðingum milli landa; þ.e. að ættleiða megi barn ef samþykki allra þar til bærra aðila liggja örugglega fyrir áður

⁷¹ Niðurstöður sérfræðinganefndar 2010.

⁷² Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 980.

en ættleiðing er leyfð, að samþykki hafi verið veitt af fúsum og frjálsum vilja og að hvorki fjárgreiðslur né endurgjald af nokkru tagi hafi haft áhrif á samþykki. Þá eru í samningnum gerðar kröfur um tiltekna málsmeðferð við ættleiðingu barna milli landa, m.a. um að fram fari mat á hæfi þeirra sem óska eftir að ættleiða barn og mat á hagsmunum og þörfum barns. Markmið Haag-samningsins er þó ekki að samræma þær efnislegu kröfur sem einstök aðildarríki gera til þeirra sem fá leyfi til að ættleiða barn, svo sem um hjúskaparstöðu, aldur, fjárhag, aðstæður og heilsu, heldur er hverju aðildarríki látið eftir að ákveða einstök hæfisskilyrði. Í samningnum eru einnig ákvæði um framkvæmd ættleiðingar tiltekins barns og skyldur aðildarríkja eftir að ættleiðing er frágengin. Þá er fjallað um réttaráhrif ættleiðingar og viðurkenningu ákvarðana um ættleiðingar milli landa.

c) Samstarf samningsríkja á grundvelli Haag-samningsins.

Í lok árs 2009 voru aðildarríki Haag-samningsins orðin alls 81 talsins. Alls eru 51 ríki skilgreind sem upprunaríki og 30 sem viðtökuríki. Almennu hefur verið lögð rík áhersla á að ríki sem standa að ættleiðingum barna milli landa gerist aðilar að Haag-samningnum og aðildarríkjum hefur almennt farið fjölgandi á undanförunum árum. Ef litið er á ættleiðingar barna milli landa í þeim fimm ríkjum sem tóku á móti flestum börnum árið 2008 má hins vegar sjá að einungis var farið eftir ákvæðum samningsins í um 30% tilvika.⁷³

Nefnd sérfræðinga um Haag-samninginn hittist reglulega, yfirleitt á fimm ára fresti, til að ræða helstu álitamál. Þá er boðað til sérstakra funda ef tilefni er til Sérfræðinganefnidinn hittist síðast í júní 2010 og hafa niðurstöður fundarins verið birtar ásamt tilögum um sérstakar áherslur.⁷⁴ Niðurstöðurnar er að finna í sérstöku fylgiskjali með þessari skýrslu.

d) Gæðahandbók um ættleiðingar.

Gefin hefur verið út sérstök gæðahandbók um framkvæmd Haag-samningsins um ættleiðingar.⁷⁵ Eins og nafnið gefur til kynna er þar fjallað nokkuð ítarlega um framkvæmd einstakra ákvæða samningsins. Verið er að leggja lokahönd á annað hefti gæðahandbókarinnar sem mun fjalla sérstaklega um löggildingu og löggilt ættleiðingarfélög.⁷⁶ Þá hefur verið mælt með undirbúningi þriðja heftis um ráðgjöf og undirbúning og val á væntanlegum kjörforeldrum.⁷⁷

⁷³ *The Grey Zones of Intercountry Adoption*. Skýrsla International Social Service sem lögð var fyrir fund sérfræðinganefnadar um Haag-samninginn í júní 2010.

⁷⁴ Niðurstöður sérfræðinganefnadar 2010.

⁷⁵ *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide to good practice. Guide no 1*. Haag-stofnunin 2008.

⁷⁶ *Draft Accreditation and adoption accredited bodies: General principles and guide to good practice. Guide No 2 under the Hague Convention*, http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010_pd02e.pdf (hér eftir drög að gæðahandbók nr. 2), bls. 105-106.

⁷⁷ Niðurstöður sérfræðinganefnadar 2010.

3.4.2 Þjónusta um tæknilega aðstoð við framkvæmd ættleiðinga.

Á vegum Haag-stofnunarinnar starfar sérstök miðstöð um lagalega og tæknilega aðstoð (e. The International Centre for Judicial Studies and Technical Assistance). Á vegum miðstöðvarinnar er til staðar þjónusta um tæknilega aðstoð við framkvæmd ættleiðinga, ICATAP (e. The Intercountry Adoption Technical Assistance Programme). Markmiðið er m.a. að meta stöðu og þarfir ríkja sem óska þess að gerast aðilar að Haag-samningnum og veita þeim nauðsynlega aðstoð til að uppfylla skilyrði samningsins. Einnig að aðstoða ríki við ýmis álitamál sem geta komið upp við framkvæmd samningsins hverju sinni, m.a. aðstoða við uppbyggingu og þjálfun þeirra sem bera ábyrgð á ættleiðingum.

Á vegum ICATAP hafa verið birtar niðurstöður úttekta og skýrslur um stöðu ættleiðingarmála í ýmsum löndum sem miðstjórnvöld einstakra ríkja geta t.d. nýtt sér við mat á því hvort forsendur eru fyrir samstarfi við tiltekin upprunaríki.

3.5 International Social Service, ISS.

Árið 1924 var stofnað félagið *International Social Service*, ISS sem hefur tekið virkan þátt í alþjóðastarfi t.d um ættleiðingar barna milli landa. ISS tók m.a. þátt í undirbúningi Haag-samningsins og félagið hefur talsvert samstarf við Haag-stofnunina um framkvæmd ættleiðinga á alþjóðavísu. Árið 1997 var stofnað sérstakt svið innan ISS, *The International Reference Centre for the rights of children deprived of their family*, ISS/IRC, með það að markmiði að miðla og styrkja þekkingu á góðum vinnubrögðum í ættleiðingarmálum og vernda börn sem njóta ekki fjölskyldu sinnar.

Á vegum ISS er unnið að úttekt á þeirri áhættu sem þykir fylgja ættleiðingum barna milli landa. Markmið úttektarinnar er að gera einstaka ríkjum betur kleift að greina og bregðast við ólögumætri háttsemi og einnig að undirbúa væntanlega kjörforeldra undir það sem getur mætt þeim í ættleiðingarferlinu.

Í bráðabirgðaskýrslu ISS sem kom út árið 2010 er áréttað að þótt aðild að Haag-samningnum sé æskileg, þá geti aðild ein og sér ekki tryggt að ættleiðingar fari fram með faglegum og löglegum hætti. Meðal annars er bent á að misnotkun geti átt sér stað áður en reynir á ákvæði samningsins, svo sem við fölsun á skilríkjum barns í því skyni að barn verði talið munaðarlaust.

Í skýrslunni er hætta á misnotkun eða misbeitingu flokkuð með eftirfarandi hætti:

- *Inn á ættleiðingamarkaðinn*⁷⁸
 - ✓ *Verslun með börn til ættleiðingar.* Í dæmaskyni er nefnt að konum sé borgað fyrir að eiga börn til að ættleiða, börn séu tekin ólöglega af foreldrum við fæðingu eða síðar og að börn séu keypt af foreldrum eða stofnunum. Helstu ástæður misbeitingar af þessu tagi eru taldar fátækt annars vegar og hins vegar ójafnvægi á milli framboðs á börnum til ættleiðingar og eftirspurnar eftir börnum til að ættleiða.
 - ✓ *Þvingað samþykki.* Dæmi eru um að foreldrar séu beittir óeðlilegum þvingunum eða þrýstingum til að afsala sér umsjá eða forsjá yfir barni og/eða

⁷⁸ Á ensku er hér talað um „the child’s entry onto the adoption market“.

þvingaðir til að skrifa undir skjöl án þess að skilja þau eða átta sig á þýðingu þeirra og réttaráhrifum. Helstu ástæður misbeitingar af þessu tagi eru fátækt, fjárhagslegir erfiðleikar, ófullnægjandi stuðningur og staða einstæðra foreldra í mörgum löndum.

- ✓ *Átök og hamfarir.* Dæmi eru um að í kjölfar stríðs, átaka og náttúruhamfara hafi skapast mikill þrýstingur á ættleiðingu barna úr landi og að við þær aðstæður hafi verið litið framhjá grunnskilyrðum ættleiðinga, t.d. um áherslu á upprunafjölskyldu, mati á þörfum og stöðu barnsins í heimalandi sínu og kröfum til þeirra sem annast milligöngu um ættleiðingar.
- *Út af ættleiðingamarkaði*⁷⁹
 - ✓ *Staða barns ranglega skráð.* Ýmis dæmi er um spillingu meðal þeirra sem bera ábyrgð á að heimilt sé að ættleiða barn milli landa. Hér getur verið um að ræða vísitandi fölsun skjala um hagi og aðstæður barns eða ófullnægjandi rannsókn eða athugun á máli. Oftast er um það að ræða að barn er ranglega skráð munaðarlaust.
 - ✓ *Ættleiðingaryfirvöld.* Aftur eru nefnd allmörg dæmi sem fundist hafa um spillingu meðal þeirra yfirvalda sem bera ábyrgð á milligöngu um ættleiðingar. Dæmi eru um margskonar skjalafals og ólöglegan ávinning, m.a. kröfur um greiðslur frá væntanlegum kjörforeldrum. Rík ástæða er m.a. talinn sá stórauðni fjöldi þeirra sem óska eftir að ættleiða barn sem leiðir m.a. til samkeppni milli ættleiðingarfélaga. Ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga þykja einnig sérstaklega varasamar í þessu ljósi enda skorti þá oft þekkingu og reynslu sem þurfi til að greina og bregðast við ólögmati háttsemi.

Í skýrslu ISS er áréttað að hætta á misnotkun aukist þegar mun fleiri óski eftir að ættleiða barn en möguleiki er á. Talið er að viðtökuríki hafi ekki unnið markvisst að því að draga úr þessu álagi. Viðtökuríki verði að skoða alvarlega að takmarka fjölda þeirra sem fá milligöngu til að annast ættleiðingar, fjölda þeirra sem fá samþykki sem ættleiðendur barns erlendis frá eða fjölda þeirra umsókna sem sendar eru erlendu ríki. Þá beri sérstaklega að skoða greiðslur af ýmsu tagi sem inntar eru af hendi til upprunaríkja. Lögð er áhersla á að miðla þekkingu innan viðtökuríkja um þær staðreyndir sem blasa við í málum um ættleiðingar barna milli landa, m.a. um þarfir þessara barna og hættuna á misnotkun og misbeitingu. Einnig er fjallað um með hvaða hætti upprunaríki þurfi að taka sig á í þessum efnum.⁸⁰

⁷⁹ Á ensku „*exiting the adoption market: „Child laundering“*“

⁸⁰ *The Grey Zones of Intercountry Adoption*. International Social Service 2010.

4. KAFLI

Yfirlit yfir norrænan rétt

4.1 Danmörk.

4.1.1 Lög og reglur.

Í Danmörku eru í gildi ættleiðingarlög nr. 928 frá 2004 með síðari breytingum (hér eftir einnig D.ÆTL).⁸¹ Þar í landi hefur einnig verið settur allnokkur fjöldi reglugerða (d. bekendtgørelser), leiðbeiningarreglna (d. vejledning) og send ýmis erindisbréf (d. cirkulæreskrivelser). Hér má helst nefna:

- reglugerð um ættleiðingar nr. 918 frá 2009 (hér eftir D.BEK um ætl.)⁸²
- reglugerð um samþykki til ættleiðenda nr. 919 frá 2009 (hér eftir D.BEK um samþ.ætl.)⁸³
- reglugerð um ættleiðingarnefnd nr. 920 frá 2009⁸⁴
- reglugerð um ættleiðingarsamráð nr. 921 frá 2009⁸⁵
- reglugerð um beitingu Haag-samningsins nr. 1141 frá 2002⁸⁶
- leiðbeiningar um ættleiðingar nr. 9770 frá 2009 (hér eftir D.VEJ um ætl.)⁸⁷
- leiðbeiningar um mat á líkamlegu og andlegu heilbrigði umsækjenda um ættleiðingu nr. 9359 frá 2009 (hér eftir D.VEJ um heilbrigði).⁸⁸

4.1.2 Stjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög.

Ýmis yfirvöld koma að ættleiðingarmálum í Danmörku. Hlutverk miðstjórnvalds skv. ákvæðum Haag-samningsins er í höndum fjölskylduskrifstofu, *Familiestyrelsen*, sem heyrir undir danska dómsmálaráðuneytið. *Familiestyrelsen* ber m.a. ábyrgð á að halda undirbúningsnámskeið fyrir þá sem óska þess að ættleiða barn. Þá hefur *Familiestyrelsen* borið ábyrgð á umfangsmiklu þriggja ára tilraunaverkefni um stuðning við kjörfjölskyldur eftir að ættleiðing á sér stað.

Umsókn um leyfi til að ættleiða er beint til stjórnvíslyskrifstofa á vegum ríkisins sem kallast *statsforvaltningen*. Alls eru fimm slíkar skrifstofur í Danmörku, þær heyrja formlega undir innanríkis- og heilbrigðisráðuneyti en gegna margvíslegum hlutverkum fyrir ýmis ráðuneyti. Vissum ákvörðunum *statsforvaltningen* má skjóta til *Familiestyrelsen*.

Í vissum tilvikum verður að samþykkja umsækjendur sérstaklega sem ættleiðendur (d. godkendelse som adoptant).⁸⁹ Samkvæmt 25. gr. a í D.ÆTL tilnefni

⁸¹ Lovbekendtgørelse LBK nr. 905 frá 2009 af lov om adoption.

⁸² Bekendtgørelse BEK nr. 918 frá 2009 om adoption.

⁸³ Bekendtgørelse BEK nr. 919 frá 2009 om godkendelse som adoptant.

⁸⁴ Bekendtgørelse BEK nr. 920 frá 2009 om forretningsorden for Adoptionsnævnet.

⁸⁵ Bekendtgørelse BEK nr. 921 frá 2009 om forretningsorden for adoptionssamrådet.

⁸⁶ Bekendtgørelse BEK nr. 1141 frá 2002 om anvendelse af Haagerkonventionen af 1993 om internationale adoptioner.

⁸⁷ Vejledning VEJ nr. 9770 frá 2009 om adoption.

⁸⁸ Vejledning VEJ nr. 9359 frá 2009 om vurderingen af adoptionansøgers fysiske og psykiske helbredsforhold.

dómsmálaráðherra sérstakt ættleiðingarsamráð, *adoptionsamráð*, í tengslum við hverja skrifstofu *statsforvaltningen* sem tekur ákvörðun um hvort umsækjendur fá samþykki. Í reglugerð um *adoptionsamráð* er fjallað nánar um samsetningu og hlutverk samráðsins. Tilnefndir eru þrír meðlimir, formaður er löglærður og hann er jafnframt, ásamt varamanni, starfsmaður viðkomandi *statsforvaltningen* sem þjónustar *adoption-samráð*. Hinir tveir eru annars vegar læknir og hins vegar einhver með menntun í félagsvísindum. Í 3. gr. reglugerðar um *adoptionsamráð* er yfirlit yfir hlutverk samráðsins þar sem einnig er vísað til D.BEK um samþ.ætl. Auk þess að samþykkja ættleiðanda getur *adoptionsamráð* m.a. afturkallað samþykki, tekið ákvörðun um sérstaka rannsókn á högum umsækjenda og tekið ákvörðun um hvort samþykki umsækjenda er fullnægjandi til að mæta þörfum tiltekins barns sem heimilt er að ættleiða.

Dómsmálaráðherra skipar einnig svokallaða ættleiðingarnefnd, *Adoptionsnævnet*, sbr. 25. gr. b. í D.ÆTL. Formaður ættleiðingarnefndar er landsréttar- eða hæstaréttar-dómari en í nefndinni sitja níu aðrir, þar af fjórir með menntun á sviði læknisfræði og aðrir valdir úr hópi lögfræðinga, sálfræðinga og félagsráðgjafa. *Familiestyrelsen* sér nefndinni fyrir aðstöðu og leggur til starfsmenn.

Um hlutverk *Adoptionsnævnet* er nánar fjallað í reglugerð um ættleiðingarnefnd. Til nefndarinnar má skjóta ákvörðunum *adoptionsamráð* og einnig má bera undir nefndina ákvarðanir og málsmeðferð löggiltra ættleiðingarfélaga. *Adoptionsnævnet* hefur einnig eftirlit með *adoptionsamráð* og löggiltum ættleiðingarfélögum að vissu marki. Þá hefur nefndin það hlutverk að para saman væntanlega kjörforeldra og barn þegar um innanlandsættleiðingu er að ræða. *Adoptionsnævnet* tilnefnir einnig lækna til að leiðbeina væntanlegum kjörforeldrum þegar kemur að því að samþykkja val á barni frá öðru landi. Þá er það hlutverk *Adoptionsnævnet* að útbúa, safna og miðla upplýsingum um ættleiðingar.

Adoptionsnævnet sinnir hlutverki sínu m.a. með því að standa fyrir könnunum og úttektum og gefa út efni um ættleiðingar, halda reglulega fundi með starfsmönnum *statsforvaltningen* og upplýsinga- og samráðsfundi með öllum þeim sem koma að ættleiðingarmálum, svo og kalla eftir og fara yfir einstök mál um ættleiðingar. *Adoptionsnævnet* fundar sérstaklega með löggiltum ættleiðingarfélögum og nefndar-menn, ásamt starfsmönnum *Familiestyrelsen*, heimsækja þau lönd sem ættleiðingar-félög eru löggilt til að starfa í, þar sem gefst kostur á að kanna málsmeðferð ættleiðinga í viðkomandi landi. Frá árinu 2000 hefur nefndin farið í alls 12 slíkar heimsóknir. Þá má nefna að *Adoptionsnævnet* hefur sérstakt eftirlit með þörfum barns og væntanlegra kjörforeldra (d. matchningssag) þegar um er að ræða ættleiðingu milli landa. Nefndin kallar reglulega eftir upplýsingum og fer yfir einstök mál af þessu tagi.

⁸⁹ Í norsku skýrslunni, bls. 167 er sérstaklega vikið að því að hvorki í Danmörku né í Svíþjóð sé notað orðið *forsamþykki* líkt og gert er í Noregi og á Íslandi. Mælt er með því að breyta hugtakanotkun í Noregi og taka upp orðið „godkjenning“.

Í Danmörku eru tvö löggilt ættleiðingarfélög, sbr. 30. gr. D.BEK um samþ.ætl., AC *Børnehjælp* sem hefur milligöngu um ættleiðingar barna frá 19 löndum og *DanAdopt* sem hefur leyfi til milligöngu um ættleiðingar frá 14 löndum. Að miklu leyti eru þetta sömu löndin en samtals er þarna um að ræða 26 lönd.⁹⁰ Þess má geta að *Familiestyrelsen* fylgist markvisst með þróun mála í einstökum upprunaríkjum. Vegna gruns um spillingu í ættleiðingarmálum á Indlandi óskaði *Familiestyrelsen* t.d. í september 2010 sérstaklega eftir upplýsingum frá ættleiðingarfélögum og tryggingu fyrir því að ættleiðingar fari fram á lögmætum, siðferðilegum grunni þar til rannsókn á spillingu er lokið.

Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. D.ÆTL getur dómsmálaráðherra ákveðið að allir þeir sem óska eftir að ættleiða barn skuli leita milligöngu löggilts ættleiðingarfélags og er slíka meginreglu að finna í 31. gr. D.BEK um samþ.ætl.

Í Danmörku starfar einnig félagið *Adoption og samfund* sem hefur það markmið að gæta hagsmuna kjörforeldra, kjörbarna og þeirra sem óska þess að ættleiða barn.

4.1.3 Yfirlit yfir ættleiðingarferlið.

Samkvæmt 2. gr. D.BEK um ætl. flokka Danir ættleiðingar með nokkuð öðrum hætti en tíðkast hér á landi. Í Danmörku er gert ráð fyrir stjúpættleiðingum með svipuðum hætti og hér. Að öðru leyti er um að ræða tvo meginflokka ættleiðinga, *fjölskylduættleiðingar* (d. familieadoption), þar sem sótt er um að ættleiða barnabarn, systkina-barn, systkini, barn foreldra sem umsækjandi hefur sérstök sterk tengsl við eða barn sem umsækjandi tengist sérstaklega, t.d. fósturbarn. Í D.VEJ um ætl. er gerð nánari grein fyrir þessum tengslum, t.d. er almennt gert ráð fyrir að umsækjandi þurfi að hafa haft nánin tengsl við barn að lágmarki í þrjú ár. Þegar um er að ræða tengsl við væntanlega kjörforeldra þá er gengið út frá því að þau sé sambærileg við ættartengsl, t.d. að umsækjandi hafi alist upp með viðkomandi eða verið í nánú sambandi í langan tíma. Tekið er fram að nánin vinatengsl dugi ekki til.⁹¹

Hinn flokkurinn eru það sem kalla má *ættleiðingar utan fjölskyldu* (d. fremmed-adoption) þegar ekki er um þessi tengsl að ræða. Það er eingöngu í hinum síðari tilvikum sem þess er krafist að væntanlegir kjörforeldrar fái sérstakt samþykki til að ættleiða, samkvæmt D.BEK um samþ.ætl. Rétt er að geta þess að ættleiðing utan fjölskyldu getur ýmist verið innanlandsættleiðing eða ættleiðing milli landa. Samþykki til ættleiðenda er ýmist gefið út vegna tiltekins barns sem óskað er að ættleiða (d. konkret godkendelse) eða ótiltekins barns eins og algengast er í ættleiðingum milli landa (d. abstrakt godkendelse).

Hér verður fyrst og fremst gefið stutt yfirlit yfir ættleiðingarferli þegar um er að ræða ættleiðingu utan fjölskyldu sem á sér stað milli landa og ekki er um tiltekið barn að ræða (hér eftir vísað til sem ættleiðing milli landa).⁹² Nánar verður vikið að

⁹⁰ Sjá www.a-c.dk og www.danadopt.dk.

⁹¹ D.VEJ um ætl, kafli 2.3.

⁹² Þess má geta að sérreglur gilda um alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar, sbr. 14. gr. BEK um ætl.

einstökum skilyrðum í tengslum við umfjöllun um íslenskan rétt og framkvæmd hér á landi.

Ættleiðingarferli er skipt upp í þrjú skilgreind skref (d. fase), sbr. 11. gr. D.BEK um samþ.ætl. og 7. kafla D.VEJ um ætl.

Fyrsta skrefið er að sækja formlega til *statsforvaltningsen* um leyfi til að ættleiða og að fá samþykki sem ættleiðandi. Umsókn skulu fylgja ákveðin gögn sem talin eru upp í 5. gr. D.BEK um samþ.ætl., svo sem fæðingarvottorð, hjúskaparvottorð ef við á, afrit af skattframtali, og yfirlýsing og vottorð um heilsufar. *Statsforvaltningsen* sér um að afla ótakmarkaðs sakavottorðs um viðkomandi, sbr. 12. gr. D.BEK um ætl. Ef talið er að umsækjendur uppfylli grunnskilyrðin fyrir því að fá að ættleiða barn, svo sem um aldur, heilsufar og fjárhag þá staðfestir *statsforvaltningsen* að viðkomandi megi taka næsta skref. Ef vafi leikur á því hvort viðkomandi uppfyllir skilyrðin má bera málið undir *adoptionsamráð*, sbr. 13. gr. D.BEK um samþ.ætl.

Skref tvö felur það í sér að viðkomandi sækir undirbúningsnámskeið, en skv. 10. gr. D.BEK um samþ.ætl. er öllum þeim sem sækja um að ættleiða barn í fyrsta sinn skylt að sækja slíkt námskeið og getur *adoptionsamráð* einnig krafist þessa af þeim sem sækja um að ættleiða fleiri börn. Markmið með námskeiði er m.a. að undirstrika og skýra fyrir umsækjendum öll þau helstu álitæfni sem reynir á við ættleiðingu. Stefnt er að því gera umsækjendur færari um að skoða og meta hvort þeir eru reiðubúnir til að takast á hendur þær skuldbindingar sem ættleiðing hefur í för með sér. Að loknu námskeiði senda umsækjendur staðfestingu á þátttöku til *statsforvaltningsen* sem sendir öll gögn málsins til *adoptionsamráð*.

Þriðja skrefið felur í sér að *adoptionsamráð* metur persónulega eiginleika og stöðu hvers umsækjanda og tekur ákvörðun um hvort viðkomandi fær samþykki sem ættleiðandi eða ekki, sbr. 14. gr. D.BEK um samþ.ætl. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. D.BEK um samþ.ætl. getur *adoptionsamráð* ákveðið að umsækjendur gangist undir sérstakt læknisfræðilegt, sálfræðilegt eða annars konar sérfræðilegt mat áður en ákvörðun er tekin. Ef viðkomandi fær samþykki útbýr *statsforvaltningsen* skýrslu um viðkomandi og sendir að jafnaði til löggilts ættleiðingarfélags skv. 17. gr. D.BEK um samþ.ætl.

Samkvæmt 24. og 25. gr. D.BEK um samþ.ætl. og kafla 9.2. í D.VEJ um ætl. getur verið um tvenns konar samþykki að ræða, *almenn* samþykki (d. almen godkendelse) og *sérstakt* samþykki (d. udvidet godkendelse). Umsækjendur sem fá *almenn* samþykki þykja hæfir til að ættleiða barn á aldrinum 0-36 mánaða sem ekki er vitað til að glími við sérstök líkamleg eða andleg heilsufarsvandamál. Þeir sem vilja ættleiða eldra barn, systkini eða barn sem vitað er að hafi sérstakar þarfir vegna líkamlegs eða andlegs heilbrigðis þurfa að fá *sérstakt* samþykki. Umsækjendur geta ýmist afmarkað umsókn sína frá upphafi með tilliti til þessa eða óskað eftir sérstöku samþykki þegar þeim býðst að ættleiða tiltekið barn.

Árið 2008 voru veitt alls 448 samþykki til ættleiðenda í Danmörku. Alls var 85 umsóknum hafnað, eða í 16% tilvika.⁹³ Árið 2009 voru alls 540 sem sóttu um að

⁹³ Upplýsingar á heimasíðu ættleiðingarnefndar, www.adoptionsnaevnet.dk.

ættleiða fyrsta barn erlendis frá og alls 118 sóttu um sem þegar höfðu ættleitt barn eða börn en óskuðu eftir því að fá annað til viðbótar.

Þegar löggilt ættleiðingarfélag fær upplýsingar um að tiltekin fjölskylda hafi verið valin fyrir barn verður félagið að meta hvort samþykki viðkomandi sé fullnægjandi með tilliti til aldurs og þarfa barnsins. Ef félag telur vafa leika á þessu ber að senda málið til *adoptionssamráð*. Ef félag telur ljóst að samþykki viðkomandi umsækjenda dugi ekki til þá getur félagið bent viðkomandi á þann möguleika að sækja um sérstakt samþykki til að ættleiða hið tiltekna barn, sbr. 24.-27. gr. D.BEK um samþ.ætl.

Ef fullnægjandi samþykki til ættleiðenda liggur fyrir og væntanlegir kjörforeldrar samþykkja að ættleiða barnið þá kemur í hlut ættleiðingarfélagsins að samþykkja ættleiðingu fyrir hönd yfirvalda í samræmi við 17. gr. c. Haag-samningsins, sbr. 29. gr. D.BEK um samþ.ætl. Ef vafi leikur á því hvort samþykki er fullnægjandi og mál er lagt fyrir *adoptionssamráð* kemur það hins vegar í hlut þess að samþykkja ættleiðingu skv. 17. gr. c. Haag-samningsins.

4.1.4 Fjöldi ættleiðinga í Danmörku.

Tafla 5. Ættleiðingar í Danmörku 2005-2009.

Ættleiðingar	2005	2006	2007	2008	2009
Fjöldi ættleiðinga milli landa	576	486	426	395	498
Fjöldi ættleiðinga innanlands	669	600	699	791	-
Samtals	1245	1086	1125	1186	-

Heimild: Skýrsla Danmerkur til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010. Einnig Danmarks Statistik en þar hafa ekki birst upplýsingar um ættleiðingar innanlands 2009.

Í töflu 5 sést þróun ættleiðinga í Danmörku á árunum 2005-2009. Eins og þar kemur fram náðu ættleiðingar milli landa ákveðnu hámarki árið 2005, fækkaði svo fram til ársins 2008 en fjölgaði nokkuð árið 2009.

Tafla 6. Ríki sem ættleiddu flest börn til Danmerkur 2005-2009.

Upprunaríki	2005	2006	2007	2008	2009
Eþíópía	30	38	39	92	125
Kína	207	160	139	69	89
S-Afríka	46	50	42	48	78
Víetnam	72	44	51	39	47
Kólumbía	37	37	26	32	32
Indland	65	43	37	16	24
Kórea	46	46	19	25	24
Taíland	16	14	31	28	22
Bólívía	29	22	13	13	6

Heimild: Skýrsla Danmerkur til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010.

Í töflu 6 má sjá þau upprunaríki sem sendu flest börn til Danmerkur á árunum 2005-2009 (þ.e. þau sem sendu á einhverjum tíma fleiri en 20 börn) raðað eftir þeim sem sendu flest börn árið 2009. Þarna sjást umtalsverðar sveiflur milli landa. Þannig hefur ættleiðingum frá Kína og Indlandi fækkað umtalsvert en um leið hefur þeim fjölgað frá öðrum löndum, t.d. frá Eþíópíu og S-Afríku. Þá hefur samstarfslöndum fjölgað í Danmörku, alls komu börn frá 17 löndum árið 2005 en frá 24 löndum árið 2009.

4.2 Noregur.

4.2.1 Lög og reglur.

Í Noregi eru í gildi ættleiðingarlög nr. 8 frá 1986 með síðari breytingum (hér eftir einnig N.ætl). Þar eru einnig í gildi ýmsar reglugerðir og leiðbeiningar, helstar má nefna:

- reglugerð um kröfur til löggiltra ættleiðingarfélaga⁹⁴
- reglur um málsmeðferð vegna umsókna um ættleiðingar innanlands og á milli landa o.fl. (hér eftir N.RETN um ætl.)⁹⁵
- leiðbeiningar um alþjóðlegar ættleiðingar með reglum um mat og samþykki ættleiðenda (hér eftir N.RUND um ætl.)⁹⁶
- handbók um umsögn um hæfi væntanlegra kjörforeldra (hér eftir N.HAND um umsögn.)⁹⁷

4.2.2 Stjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög.

Í Noregi er hlutverk miðstjórnvalds skv. ákvæðum Haag-samningsins formlega í höndum norska barna- og jafnréttisráðuneytisins (n. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet).

Undir ráðuneytið heyrir sérstakt barna-, ungmenna- og fjölskyldusvið, *Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat)*, yfirstjórn þess er í höndum *Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)* og undir það heyra fimm svæðisskrifstofur, *Bufetat Region*. Ráðuneytið hefur í framkvæmd falið *Bufdir* hlutverk miðstjórnvalds. *Bufdir* hefur m.a. það hlutverk að löggilda ættleiðingarfélög til að annast milligöngu um ættleiðingar barna milli landa og hefur eftirlit með starfsemi félaganna í Noregi og erlendis. Þá hefur *Bufdir* boðið upp á undirbúningsnámskeið fyrir þá sem óska þess að ættleiða barn milli landa.

Einstaka svæðisskrifstofur, *Bufetat Region*, taka almennt ákvörðun um leyfi til að ættleiða barn eða útgáfu forsamþykkis og synjunum þeirra má skjóta til *Bufdir*.

⁹⁴ Forskrift nr. 1195 frá 1999 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon.

⁹⁵ Retningslinjer Q-1045 frá 2002, með síðari breytingum, for saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelsen ved innenlandsadopsjon.

⁹⁶ Rundskriv Q-0972 frá 1998, með síðari breytingum, om utenlandsadopsjon med retningslinjer for under-søkelse og godkjenning av adoptivhjem.

⁹⁷ Vejledningsshefte Q-1046 frá 2002, með síðari breytingum, om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon.

Undantekning frá þessu er annars vegar ákvörðun um ættleiðingu barns sem búsett er í Noregi til einhvers utan fjölskyldu barnsins, þar sem ákvörðunarvald er í höndum sérfræðinganeftndar um ættleiðingu, *Faglig utvalg for adopsjonssaker*, sbr. 16. gr. c í N.ætl. Hins vegar hefur ráðuneytið falið einni svæðisskrifstofu, *Bufetat Region øst*, að taka allar ákvarðanir um ættleiðingu barns milli landa ef þess er óskað án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags.

Í *Faglig utvalg for adopsjonssaker* eiga sæti þrír aðilar, einn úr hópi almennra lækna, einn geðlæknir eða sálfræðingur með klíniska reynslu af starfi með börn og einn geðlæknir eða sálfræðingur með klíniska reynslu af því að starfa með fullorðnum. Umsýsla fyrir *Faglig utvalg* er í höndum *Bufdir* sem jafnframt heldur lista yfir þá sem fengið hafa leyfi til að ættleiða barn frá Noregi.⁹⁸ Auk þess sem áður var nefnt er það einnig hlutverk *Faglig utvalg* að fjalla um pörun væntanlegra kjöforeldra og barns með skilgreindar sérþarfir, sbr. RETN um ætl., kafli 7.2.5. Um þetta hlutverk eru þó engin sérstök ákvæði í lögum eða reglugerð heldur hefur það mótast í framkvæmd.⁹⁹

Í Noregi starfa þrjú löggilt ættleiðingarfélög, *Adopsjonsforum*, *Inoradopt* og *Verdens barn*. Samkvæmt upplýsingum frá *Bufdir* er virkt ættleiðingarsamband fyrir hendi milli félaganna og 17 upprunaríkja.

Samkvæmt 16. gr. f. í N.ætl. skulu allar ættleiðingar barna milli landa fara fram fyrir milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga. Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að ráðuneytið geti í sérstökum tilvikum ákveðið að ættleiðing megi fara fram milli landa án milligöngu félags en nánar verður vikið að þessu síðar.

4.2.3 Yfirlit yfir ættleiðingarferlið.

Í Noregi eru ættleiðingar flokkaðar með svipuðum hætti og hér á landi. Þar er þó einnig sérstök málsmeðferð sem tengist ættleiðingum fósturbarna samkvæmt ákvæðum norskra barnaverndarlaga nr. 100 frá 1992, sem verður ekki nánar rakin hér.

Í þessum kafla verður gefið stutt yfirlit yfir ættleiðingarferli þegar um er að ræða ættleiðingu barns milli landa. Nánar verður vikið að einstökum skilyrðum í tengslum við umfjöllun um íslenskan rétt.

Í 1. og 16. gr. e. í N.ætl. segir að ráðuneytið veiti leyfi til ættleiðinga og gefi út forsamþykki til ættleiðingar barns milli landa en hlutverkið hefur í framkvæmd verið falið í hendur einstakra svæðisskrifstofa, *Bufetat Region*. Umsókn um forsamþykki er þó í framkvæmd ekki beint þangað heldur til sveitarfélags þar sem viðkomandi eru búsettir, enda er það hlutverk sveitarfélags að meta hæfi umsækjenda, sbr. 16. gr. e. í N.ætl. Sveitarfélög ráða því sjálf hverjum þau fela mat á hæfi en algengt er að þetta sé falið þeim starfsmönnum sem bera ábyrgð á vinnslu barnaverndarmála í viðkomandi sveitarfélagi (n. den kommunale barneverntjenesten). Til að tryggja næga sérþekkingu eru sveitarfélög þó hvött til að sameinast um þetta verkefni.¹⁰⁰

⁹⁸ N.RETN um ætl., kafli 4.

⁹⁹ Norska skýrslan, bls. 200.

¹⁰⁰ N.RETN um ætl., kafli 7.2.1.

Lögð er áhersla á að umsækjendur snúi sér til löggilts ættleiðingarfélags áður en umsókn er send til sveitarfélags. Er þetta gert til að umsækjendur geti glöggvað sig á ferli ættleiðingarmáls og kröfum einstakra upprunaríkja í því skyni að auðvelda þeim að velja það land sem óskað er að ættleiða barn frá.¹⁰¹

Reglur um þau gögn sem skila ber með umsókn og um þær kröfur sem gerðar eru til umsækjenda er að finna í N.RETN um ætl. og N.RUND um ætl. Sveitarfélag sér um að útbúa skýrslu um umsækjendur þar sem safnað er saman ýmsum upplýsingum og lagt mat á hæfi viðkomandi. Skýrslan er send til svæðisskrifstofu, *Bufetat Region*, og liggur til grundvallar ákvörðun um forsamþykki. *Bufetat* verður þó að meta hvort þörf er á frekari upplýsingum frá umsækjendum, sveitarfélaginu eða öðrum. Unnt er að óska eftir sérstakri umsögn eða viðbótarmati frá t.d. lækni eða sálfræðingi.

Bufetat býður upp á námskeið að danskri fyrirmynd fyrir þá sem óska þess að ættleiða barn milli landa. Samkvæmt gildandi reglum er ekki skylda að sækja námskeið en eindregið er hvatt til þess.

Forsamþykki er bundið við að ættleiða barn frá tilteknu landi sem umsækjandi hefur valið. Þá ber að taka fram aldur þess barns sem forsamþykki nær til. Almennt er um að ræða börn á aldrinum 0-3 ára. Ef umsækjendur óska þess að fá forsamþykki til að ættleiða eldra barn og þykja sérstaklega færir um það þá má miða við börn til 5 ára aldurs. Heimilt er að gefa út forsamþykki til að ættleiða systkini.¹⁰²

Ef umsækjendur vilja breyta vali sínu á landi til að ættleiða frá eða aldri barns sem þau óska að ættleiða þá þarf að leggja málið aftur fyrir *Bufetat* sem gefur út nýtt forsamþykki.¹⁰³

Eftir að upplýsingar berast um val á tiltekinni fjölskyldu fyrir barn er löggilt ættleiðingarfélag almennt til þess bært að samþykkja ættleiðingu í samræmi við 17. gr. c. Haag-samningins. Ef um er að ræða barn með sérstakar þarfir eða eldra barn verður *Faglig utvalg* þó einng að samþykkja fyrirhugaða ættleiðingu fyrir sitt leyti, sbr. RETN um ætl., kafli 7.2.5.

4.2.4 Fjöldi ættleiðinga í Noregi.

Tafla 7. Ættleiðingar í Noregi 2005-2009.

Ættleiðingar	2005	2006	2007	2008	2009
Fjöldi ættleiðinga milli landa	582	448	426	298	344
Fjöldi ættleiðinga innanlands	186	219	286	255	245
Samtals	768	667	712	553	589

Heimild: Skýrsla Noregs til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010 og Statistik Sentralbyrå 2010.¹⁰⁴

¹⁰¹ N.RETN um ætl., kafli 7.2.1.

¹⁰² N.RETN um ætl., kafli 7.2.3.

¹⁰³ Norska skýrslan, bls. 199.

¹⁰⁴ Athygli vekur að heildarfjöldi ættleiðinga milli landa er nokkuð annar í skýrslum Statistik Sentralbyrå en í skýrslu Noregs til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar.

Í töflu 7 sést þróun ættleiðinga í Noregi á árunum 2005-2009. Hér sést að hlutfallslega hefur ættleiðingum milli landa fækkað meira í Noregi en í Danmörku.

Tafla 8. Ríki sem ættleiddu flest börn til Noregs 2005-2009.

Upprunaríki	2005	2006	2007	2008	2009
Kína	299	176	156	84	106
Kórea	79	59	44	45	49
Eþíópía	36	27	33	22	43
Kólumbía	72	91	84	48	42
S-Afríka	14	9	16	21	28
Indland	16	21	16	15	12

Heimild: Skýrsla Noregs til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010.

Í töflu 8 má sjá þau upprunaríki sem sendu flest börn til Noregs á árunum 2005-2009 (þ.e. þau sem sendu á einhverjum tíma fleiri en 20 börn) raðað eftir þeim sem sendu flest börn árið 2009. Eins og víðast annars staðar fækkar umtalsvert börnum frá Kína frá því sem mest var þó þeim fjölgi nokkuð aftur árið 2009. Nokkur fjölgun er frá löndunum í Afríku en þó ekki hlutfallslega jafnmikil og t.d. í Danmörku. Þess má geta að árið 2009 komu börn til Noregs frá alls 14 löndum.

4.2.5 Tillögur til breytinga á ættleiðingarlögum í Noregi.

Í Noregi kom nýlega út víðamikil skýrsla um ættleiðingar og hagsmuni barnsins, *NOU 2009:21 Adopsjon - til barnets beste: En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon* (hér eftir norska skýrslan). Þar eru lagðar til ýmsar breytingar sem taka í ríkið mæli mið af fyrirkomulagi og meðferð ættleiðingarmála í Danmörku. Hér verða nefndar helstu tillögur um breytingar en einnig verður vikið að einstökum atriðum síðar:

- leggja ber ríkari áherslu á að ættleiðing megi eingöngu fara fram ef hún er talin barni fyrir bestu,
- tryggja ber að kröfur til væntanlegra kjörforeldra og skilyrði ættleiðinga verði að finna með skýrari hætti í lögum eða reglugerð,
- gerðar verði sömu kröfur til þeirra sem óska eftir að ættleiða barn utan fjölskyldu, óháð því hvort um innanlandsættleiðingu eða ættleiðingu milli landa er að ræða,
- ættleiðing milli landa fari ætíð fram með milligöngu löggilts ættleiðingarfélags þegar um er að ræða barn utan fjölskyldu (n. ukjent barn),
- auka stuðning við löggilt ættleiðingarfélög,
- auka þátttöku í alþjóðastarfi um ættleiðingar barna á milli landa,
- setja skýrari reglur um ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir,
- fela *Bufetat* að meta hæfi þeirra sem sækjast eftir að ættleiða barn í stað starfsmanna sveitarfélaga,
- skipa ættleiðingarsamráð í tengslum við skrifstofur *Bufetat* sem beri ábyrgð á að samþykkja að umsækjendur teljist hæfir til að ættleiða (n. regionsråd) og sem fjalli um þörf barns og væntanlegra kjörforeldra (n. tildeling),

- skipa sérstakt ættleiðingarráð (n. Adoptionsråd) með tengsl við *Bufdir* sem m.a. geti endurskoðað ákvarðanir ættleiðingarsamráðs,
- styrkja *Bufdir* með það að markmiði m.a. að auka og miðla þekkingu um ættleiðingarmál,
- taka upp fastmótuð skref (n. faser) í meðferð ættleiðingarmála með sambærilegum hætti og í Danmörku,
- gera undirbúningsnámskeið fyrir væntanlega kjörforeldra að skyldu með sama hætti og í Danmörku,
- flokka samþykki til að ættleiða með skýrum hætti, þ.e. taka upp *almenn godkjenning* fyrir börn 0-3 ára, *utvidet godkjenning* fyrir börn 3-5 ára og/eða með þörf fyrir minniháttar stuðning og *utvidet godkjenning* 5 ára+ og /eða með þörf fyrir meiri stuðning, og
- auka stuðning við kjörfjölskyldur eftir heimkomu barns.

4.3 Svíþjóð.

4.3.1 Lög og reglur.

Í Svíþjóð eru ákvæði um ættleiðingar á víð og dreif í lögum og verða hér nefnd þau helstu. Í *Föräldrebalken* nr. 381 frá 1949 er mælt fyrir um helstu skilyrði þess að mega ættleiða barn, hvort tveggja innanlands og á milli landa (hér eftir FÖR.BALK). Í *Socialtjänstlag* nr. 453 frá 2001 er að finna ákvæði um hvaða stjórnvöld fara með ættleiðingarmál, um samþykki til ættleiðenda og milligöngu um ættleiðingar (hér eftir SOL). *Lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption* nr. 796 frá 1971 fjalla um lögsögu, lagaskil, réttaráhrif og viðurkenningu erlendra ákvarðana. Í *Lag om internationell adoptionsförmedling* nr. 192 frá 1997 er svo kveðið á um löggildingu ættleiðingarfélaga og eftirlit með þeim (hér eftir S.ætl.fél.) Þá voru sett sérstök lög um fullgildingu Haag-samningsins, *Lag om anledning av Sveriges tillträde till Haag-konventionen* nr. 191 frá 1997 og þar er að finna ákvæði um miðstjórnvald og þau yfirvöld sem hafa hlutverki að gegna samkvæmt samningnum (hér eftir S.Haag.ætl.)

Gefnar hafa verið út reglugerðir og leiðbeiningar um meðferð ættleiðingarmála og má hér helst nefna:

- reglugerð nr. 1020 frá 2007 um Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (hér eftir FÖR um MIA)¹⁰⁵
- reglugerð nr. 1239 frá 2008 um ríkisstyrki til ættleiðingarfélaga¹⁰⁶
- leiðbeiningar um málsmeðferð í ættleiðingarmálum frá 2008 (hér eftir S.RÅD um ætl.)¹⁰⁷
- handbók um ættleiðingar frá 2008 (hér eftir S.HAND um ætl.)¹⁰⁸

¹⁰⁵ Förordning (2007:1020) med instruktion för Myndigheten för internationella adoptionsfrågor.

¹⁰⁶ Förordning (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade.

¹⁰⁷ SOSFS 2008:8 Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption.

¹⁰⁸ Adoption-Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2008.

4.3.2 Stjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög.

Í Svíþjóð er hlutverk miðstjórnvalds skv. ákvæðum Haag-samningsins í höndum *Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, MIA*, sbr. lög nr. 191 frá 1997. Um hlutverk *MIA* er einnig fjallað í sérstakri reglugerð, FÖR um *MIA*. Hlutverk stofnunarinnar er m.a. að styrkja málsmeðferð ættleiðingarmála í Svíþjóð og tryggja gæði. *MIA* tekur afstöðu til löggildingar ættleiðingarfélaga og hefur eftirlit með starfsemi þeirra. Samkvæmt 3. gr. FÖR um *MIA* ber stofnuninni sérstaklega að fylgjast með því að sjónarmiðið um það sem barni er fyrir bestu sé í fyrirrúmi, fylgjast með þróun ættleiðinga milli landa á alþjóðavettvangi og safna og miðla nauðsynlegum upplýsingum til allra þeirra sem hafa með ættleiðingarmál að gera. Þá heimsækir *MIA* þau lönd sem börn eru ættleidd frá.

Samkvæmt 1. gr. 4. kafla FÖR.BALK eru það almennt dómstólar í Svíþjóð sem veita leyfi til ættleiðingar. Umsókn um samþykki til að ættleiða barn milli landa er hins vegar beint til félagsmálanefndar, *socialnämnd*, í sveitarfélagi umsækjenda, sbr. 3. gr. S.Haag.ætl. sem tekur afstöðu til þess hvort viðkomandi teljast hæfir til að ættleiða, sbr. 12. gr. SOL.

Socialnämnder í Svíþjóð heyra almennt undir *Socialstyrelsen* sem er undirstofnun sænska félagsmálaráðuneytisins (s. Socialdepartementet). Ákvörðun *socialnämnd* um forsamþykki er þó ekki skotið til *Socialstyrelsen* heldur til stjórnarsýsludómstóls í Svíþjóð.

Í Svíþjóð eru nokkur löggilt ættleiðingarfélög, *Förbundet Adoptionscentrum (AC)*, *Adoptionsföreningen La Casa (ALC)*, *Barnen Framför Allt-Adoptioner (BFA-A)*, *Barnens Vänner (BV)* og *Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA)*. Samkvæmt upplýsingum frá *MIA* hafa félögin milligöngu um ættleiðingu barna frá 29 upprunaríkjum.

Samkvæmt 4. gr. S.ætl.fél. skulu þeir sem óska þess að ættleiða barn milli landa leita milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. *MIA* getur þó veitt heimild til að ættleiðing fari fram án milligöngu við sérstakar aðstæður.

4.3.3 Yfirlit yfir ættleiðingarferlið.

Í Svíþjóð er málsmeðferð nokkuð mismunandi eftir því hvort um er að ræða ættleiðingu innanlands eða ættleiðingu milli landa. Í þessum kafla verður gefið stutt yfirlit yfir ættleiðingarferli þegar um er að ræða ættleiðingu barns milli landa. Nánar verður vikið að einstökum skilyrðum í tengslum við umfjöllun um íslenskan rétt.

Eins og áður var nefnt er það *socialnämnd* sem metur hæfi þeirra sem óska eftir að ættleiða barn milli landa og tekur ákvörðun. Þess má geta að áður en umsækjendur snúa sér til *socialnämnd* með ósk um útgáfu samþykkis eru þeir að jafnaði búnir að velja löggilt ættleiðingarfélag sem þeir óska að hafi milligöngu um ættleiðinguna.

Samkvæmt 12. gr., 6. kafla SOL ber m.a. að taka tillit til aldurs, heilsu, persónulegra eiginleika og félagslegrar stöðu umsækjenda. Jafnframt skal líta til afstöðu þeirra og þekkingar á þörfum ættleiddra barna. Við mat á hæfi umsækjenda, t.d. við

mat á heilbrigði, getur *socialnämnd* leitað aðstoðar sérstaks ráðs innan *Socialstyrelsen* sem kallast almennt Rättsliga rådet.¹⁰⁹

Umsækjendum er skylt að sækja sérstakt undirbúningsnámskeið áður en forsamþykki er veitt en slík námskeið eru haldin á vegum *Socialstyrelsen* í samráði við *MIA*. Í framkvæmd er umsækjendum ráðlagt að sækja námskeið áður en lögð er fram umsókn um samþykki eða áður en eiginlegt mat fer fram á persónulegu hæfi viðkomandi.¹¹⁰

Umsækjendur geta takmarkað umsókn sína við tiltekinn aldur barns og þá getur *socialnämnd* einnig takmarkað samþykki við tiltekinn aldur barns. Í framkvæmd er gert ráð fyrir að setja þessu ekki þröng mörk, t.d. megi miða við börn yngri en 3 ára og börn á aldrinum 3-6 ára.¹¹¹

Ef viðkomandi fá samþykki sem ættleiðendur er jafnframt útbúin sérstök skýrsla á vegum *socialnämnd* sem send er að jafnaði til löggilts ættleiðingarfélags. Nánar er fjallað um þau atriði sem koma þurfa fram í samþykki og um innihald skýrslunnar í S.RÁÐ um ætl.

Samkvæmt b. lið 2. mgr. 3. gr. S.Haag.ætl. er það jafnframt hlutverk *socialnämnd* að samþykkja að ættleiðing tiltekins barns fari fram skv. 17. gr. c. í Haag-samningnum, þ.e. samþykkja pörun umsækjenda og tiltekins barns.

Ef upprunaríki ætlast til þess að endanleg ættleiðing fari fram í Svíþjóð þá er ósk um ættleiðingu barnsins lögð fyrir dómstól eftir að barn er komið til landsins. Ef ættleiðing fer fram í upprunaríki þá er það *MIA* sem staðfestir ættleiðingu barnsins eftir heimkomu. *Socialnämnd* ber svo ábyrgð á því að kjörfjölskyldur fái nauðsynlegan stuðning eftir að ættleiðing á sér stað, sbr. 1. gr., 5. kafla SOL.

4.3.4 Fjöldi ættleiðinga í Svíþjóð.

Tafla 9. Ættleiðingar í Svíþjóð 2005-2009.

Ættleiðingar	2005	2006	2007	2008	2009
Fjöldi ættleiðinga milli landa	1072	929	775	823	877
Fjöldi ættleiðinga innanlands	524	531	558	611	626
Samtals	1596	1460	1333	1434	1503

Heimild: Statistiska centralbyrån 2010.¹¹²

Í töflu 9 sést þróun ættleiðinga í Svíþjóð á árunum 2005-2009. Ættleiðingum milli landa hefur fækkað í Svíþjóð eins og víðast annars staðar, þó ekki jafnmikið og í Noregi. Þá virðist það sama gerast í Svíþjóð, Noregi og Danmörku að heldur fleiri börn eru ættleidd 2009 en árið 2008.

¹⁰⁹ Förordning nr. 570 frá 1996 med instruktion för Socialstyrelsen, sjá sænska handbók um ættleiðingar bls. 33.

¹¹⁰ S.HAND um ætl., bls. 48.

¹¹¹ S.HAND um ætl., bls. 111-112.

¹¹² Athygli vekur að heildarfjöldi ættleiðinga milli landa er nokkur annar í skýrslum Statistiska centralbyrån en í skýrslu Svíþjóðar til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar.

Tafla 10. Ríki sem ættleiddu flest börn til Svíþjóðar 2005-2009.

Upprunaríki	2005	2006	2007	2008	2009
Kína	462	314	280	206	248
Kórea	104	91	66	79	97
Víetnam	80	67	54	50	65
Kólumbía	54	47	39	41	54
S-Afríka	46	38	44	40	41
Sómalía	19	21	25	59	40
Eþíópía	35	32	39	42	37
Indland	44	38	56	51	37
Taíland	0	30	35	26	23
Rússland	34	46	4	8	21
Pólland	27	18	25	17	15

Heimild: Skýrsla Svíþjóðar til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010.

Í töflu 10 má sjá þau upprunaríki sem sendu flest börn til Svíþjóðar á árunum 2005-2009 (þ.e. þau sem sendu einhvern tíma fleiri en 20 börn og sendu börn árið 2009) raðað eftir þeim sem sendu flest börn árið 2009. Enn og aftur má sjá fækkun á börnum frá Kína. Athygli vekur að börnum frá Kóreu fækkar hlutfallslega ekki jafnmikið og í Danmörku og Noregi. Þá fjölga börnum sem koma frá Sómalíu til Svíþjóðar. Árið 2009 komu börn frá alls 68 löndum til Svíþjóðar.

4.3.5 Tillögur til breytinga á ættleiðingarlögum í Svíþjóð.

Nýlega kom út skýrsla um ættleiðingarmál í Svíþjóð *SOU 2009:61 Modernare adoptionsregler* (hér eftir sænska skýrslan). Helstu tillögur eru eftirfarandi:

- endurskoða 4. kafla FÖR.BALK um ættleiðingar, gera ákvæðin ítarlegri, skýrari og m.a. taka sérstaklega fram að ættleiðing skuli ávallt vera barni fyrir bestu,
- heimila sambúðarfólki að ættleiða,
- bæta málsmeðferð ættleiðingarmála fyrir dómstólum, m.a. skylda *socialnämnd* til að fela sérstökum matsmanni að meta hæfi umsækjanda í stað þess að nefndin fjalli um málið,
- þrengja reglur um ættleiðingar barna milli landa án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags með því að gera alltaf kröfu um fjölskyldutengsl eða önnur nán tengsl milli umsækjenda og barns,
- lögfesta ákvæði um hámarksaldur þess sem óskar að ættleiða, og
- lengja gildistíma forsamþykkis frá tveimur til þriggja ára.

4.4 Finnland.

4.4.1 Lög og reglur.

Í Finnlandi gilda ættleiðingarlög nr. 153 frá 1985, með síðari breytingum (hér eftir F.ætl.) Þá hafa verið settar reglugerðir og leiðbeiningar um ættleiðingar og verða hér nefndar þær helstu:

- reglugerð um ættleiðingar nr. 508 frá 1997 (hér eftir F.FÖR um ætl.)¹¹³
- reglugerð um ættleiðingarnefnd nr. 509 frá 1997.¹¹⁴

4.4.2 Stjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög.

Í Finnlandi er hlutverk miðstjórnvalds skv. ákvæðum Haag-samningsins í höndum ættleiðingarnefndar, *Nämnden för internationella adoptionsärenden* eða *Adoptionsnämnd*, sem heyrir undir félags- og heilbrigðismálaráðuneytið, *Social- og hälsovårdsministeriet*, sbr. 20. gr. F.ætl. Nánar er fjallað um hlutverk *Adoptionsnämnd* í reglugerð um nefndina.

Samkvæmt 50. gr. F.ætl. getur ráðuneytið gefið sveitarfélögum eða öðrum leyfi til að stofna sérstakar ættleiðingarskrifstofur, *adoptionsbyrån*. Þá veitir ráðuneytið, að fenginni umsókn frá *Adoptionsnämnd*, félögum löggildingu til að hafa milligöngu um ættleiðingar barna milli landa. Ráðuneytið getur einnig löggilt sveitarfélög til að hafa slíka milligöngu, sbr. 2. mgr. 50. gr.

Samkvæmt 1. gr. F.ætl. er það almennt dómstóll sem veitir leyfi til að ættleiða barn sem býr í Finnlandi. Þegar um er að ræða ættleiðingar barna milli landa leita umsækjendur hins vegar til félagsmálanefnda sveitarfélaga, *socialvårdsorgan*, eða sérstaks *adoptionsbyrån* sem bera ábyrgð á að gefa út umsögn um hæfi viðkomandi. Að gefa umsögn um hæfi er hluti af því sem kallast *adoptionsrådgivning* skv. 3. kafla F.ætl. Þar sem viðkomandi ber einnig ábyrgð á fræðslu og undirbúningi fyrir væntanlega kjörforeldra svo og að veita aðstoð eftir að ættleiðing hefur farið fram.

Að fenginni umsögn um hæfi er það *Adoptionsnämnd* sem gefur út forsamþykki til að ættleiða barn milli landa að öðrum skilyrðum uppfylltum, sbr. 27. gr. F.ætl.

Í Finnlandi eru tvö löggilt ættleiðingarfélög, *Rädda barnen rf.* og *Interpedia*. Þá er félagsmálayfirvöldum í *Helsinki* (s. Helsingfors stat Socialverket) einnig heimilt að hafa milligöngu um ættleiðingar. Alls er um að ræða milligöngu frá 10 upprunaríkjum. Almennt er gert ráð fyrir að ættleiðing barns milli landa fari ekki fram nema með milligöngu löggilts aðila.

Í Finnlandi eru einnig ýmis samtök sem styðja kjörfjölskyldur, svo sem *Adoptivfamiljer rf.* og *Föreningen Våra gemansamma barn*.

4.4.3 Yfirlit yfir ættleiðingarferlið.

Í Finnlandi er málsmeðferð nokkuð mismunandi eftir því hvort um er að ræða ættleiðingu innanlands eða ættleiðingu milli landa. Í þessum kafla verður gefið stutt yfirlit yfir ættleiðingarferli þegar um er að ræða ættleiðingu barns milli landa. Nánar

¹¹³ *Adoptionsförordning 1997/508*.

¹¹⁴ *Förordning om nämnden för internationella adoptionsärenden 1997/509*.

verður vikið að einstökum skilyrðum í tengslum við umfjöllun um íslenskan rétt og framkvæmd hér á landi eftir því sem við á.

Samkvæmt 17. gr. F.ætl. er það *socialvårdsorgan* á vegum sveitarfélags eða *adoptionsbyrån* sem gefur umsögn um hæfi þeirra sem óska eftir að ættleiða barn milli landa. Félagið *Rädda Barnen rf.* er eini aðilinn sem fengið hefur leyfi sem sérstakt *adoptionsbyrån* og ber sem slíkt ábyrgð á um 70% af umsagnarmálum í Finnlandi.¹¹⁵ Umsækjendum er jafnframt frá byrjun bent á að leita til einhvers sem fengið hefur löggildingu til að annast milligöngu um ættleiðingu, sbr. 3. gr. F.FÖR um ætl.

Samkvæmt 5. gr. F.FÖR um ætl. ber umsagnaraðila að skrifa nákvæma skýrslu m.a. um bakgrunn umsækjenda, fjölskyldustöðu, aldur heilsufar, félagslega stöðu, ástæður þess að viðkomandi óskar þess að ættleiða barn og hæfi viðkomandi til að ættleiða barn erlendis frá.

Samkvæmt finnskum ættleiðingarlögum ber almennt að veita öllum sem koma að ættleiðingarmáli leiðbeiningar um ættleiðingar og í framkvæmd hefur þeim sem óska að ættleiða barn á milli landa boðist að sækja ýmis undirbúningsnámskeið.

Adoptionsnämnd fær í hendur umsögn um hæfi og staðfestingu þess að leitað hafi verið milligöngu hjá löggiltum aðila áður en tekin er afstaða til útgáfu forsamþykkis. Synjun *Adoptionsnämnd* má svo skjóta til stjórnarsýsludómstóls í Finnlandi.

Það kemur í hlut þess sem löggiltur er til að annast milligöngu um ættleiðingar að samþykkja ættleiðingu á tilteknu barn í samræmi við 17. gr. c. í Haag-samningnum, sbr. 6. tl. 1. mgr. 10. gr. F.FÖR um ætl.

4.4.4 Fjöldi ættleiðinga í Finnlandi.

Tafla 11. Ættleiðingar milli landa í Finnlandi 2005-2009.

Ættleiðingar	2005	2006	2007	2008	2009
Fjöldi ættleiðinga milli landa	308	218	176	157	187

Heimild: Skýrsla Finnlands til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010 og árskýrslur ættleiðingarnefndar í Finnlandi fyrir árin 2005-2008.

Í töflu 11 sést þróun ættleiðinga milli landa í Finnlandi á árunum 2005-2009. Ættleiðingum milli landa hefur fækkað talsvert frá því að þær voru flestar árið 2005 og hlutfallslega meira en í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Í Finnlandi sem og annars staðar á Norðurlöndum hækkar talan aftur árið 2009. Þess má geta að samkvæmt skýrslu finnskra stjórnvalda til Haag-stofnunarinnar árið 2010 voru ættleiðingar innanlands á bilinu 30-50 talsins en þar eru ekki taldar stjúpættleiðingar.

¹¹⁵ FSKC Rapporten 8/2009 *Slutrapport för projektet Riksomfattande utveckling och spridning av god praktik inom området för adoption*, bls. 56.

Tafla 12. Ríki sem ættleiddu flest börn til Finnlands 2005-2009.

Upprunaríki	2005	2006	2007	2008	2009
S-Afríka	27	22	25	36	41
Rússland	35	50	20	34	36
Kína	140	49	46	18	33
Taíland	42	37	27	24	31
Kólumbía	20	18	14	17	11
Filippseyjar	19	21	19	11	10

Heimild: Skýrsla Finnlands til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010 og árskýrslur ættleiðingarnefndar í Finnlandi fyrir árin 2005-2008.

Í töflu 12 má sjá þau upprunaríki sem sendu flest börn til Finnland á árunum 2005-2009 (þ.e. þau sem sendu einhvern tíma fleiri en 20 börn) raðað eftir þeim sem sendu flest börn árið 2009. Börnum frá Kína fækkar svo um munar. Börnum frá Suður-Afríku fjölga hins vegar. Þess má einnig geta að frá Eþíópíu komu 5 börn til Finnlands árið 2005 en 16 börn árið 2009. Samtals komu börn til Finnlands frá alls níu ríkjum árið 2009.

4.4.5 Tillögur til breytinga á ættleiðingarlögum í Finnlandi.

Nýlega kom út skýrsla um ættleiðingarmál í Finnlandi *FSKC Rapport 8/2009 Slutrapport för projektet Riksomfattande utveckling och spridning av god praktik inom området för adoption* (hér eftir finnska skýrslan). Í skýrslunni er m.a. lögð áhersla á faglega, vandaða málsmeðferð og gert ráð fyrir endurskoðun ættleiðingarlagna til að skerpa á málsmeðferð með hagsmuni barnsins í fyrirrúmi. Hluti skýrslunnar var einnig gefinn út sérstaklega í formi leiðbeininga með það að markmiði að tryggja hæfi þeirra sem koma að ættleiðingarmálum og stuðning við kjörfjölskyldur.¹¹⁶

Hér verða nefndar helstu breytingar sem lagðar eru til í skýrslunni:

- að setja skýrari reglur um ábyrgð og eftirlit í ættleiðingarmálum, t.d. að fela *Adoptionsnämnd* skýrara hlutverk að þessu leyti,
- að tryggja þekkingu og hæfi þeirra sem annast ættleiðingarmál sérstaklega og allra þeirra sem veita kjörbörnum og kjörfjölskyldum þjónustu,
- að setja á laggirnar sérstaka þekkingarmiðstöð á vegum ríkisins til að tryggja miðlun þekkingar og hæfi þeirra sem annast ættleiðingarmál,
- að gera samræmd undirbúningsnámskeið á vegum *Adoptionsnämnd* að skyldu og að lögfesta ákvæði um hvernig slík námskeið verði hluti af ættleiðingarferlinu, og
- að tryggja kjörbörnum og kjörfjölskyldum þá þjónustu sem viðkomandi þurfa á að halda, bæði sérstaka og almenna þjónustu.

Í Finnlandi er unnið að gerð fúmvarps til nýrra ættleiðingarlaga sem ráðgert er að kynna í desember 2010. Gert er ráð fyrir ítarlegri löggjöf þar sem m.a. verði lögfest ákvæði um hæfisskilyrði og málsmeðferð.

¹¹⁶ FSKC 11/2009 *Rekommendationer om tryggandet av adoptionskompetens och stödet till adoptivfamiljer.*

5. KAFLI

Lög og reglur um ættleiðingar.

5.1 Lög um ættleiðingar nr. 130/1999.

Áður hefur verið gerð grein fyrir aðdraganda að setningu nágildandi laga hér á landi um ættleiðingar nr. 130/1999. Hér verður vikið stuttlega að þeim breytingum sem orðið hafa á lögnum frá gildistöku þeirra og setningu reglugerða á grundvelli laganna.

Lögum nr. 130/1999 var fyrst breytt með lögum nr. 65/2006 um breytingu á lagaákvæðum er varða réttarstöðu samkynhneigðra. Með lögnum voru felldar úr gildi takmarkanir sem gilt höfðu um rétt samkynhneigðra til að frumættleiða börn en þess má geta að samkynhneigðir fengu leyfi til stjúpættleiðinga með lögum nr. 52/2000, sem breyttu lögum um staðfesta samvist nr. 87/1996.

Þá var ættleiðingarlögnum breytt með lögum nr. 69/2006 um breytingu á nokkrum lögum á sviði sifjaréttar. Dregið var úr afdráttarlausri skyldu til að leita umsagnar barnaverndarnefndar vegna umsóknar um að ættleiða barn. Einnig var heimilað að framlengja gildistíma forsamþykkis til að ættleiða barn milli landa. Þá var áréttað að í reglugerð skyldi fjalla m.a. um þau skilyrði sem umsækjendur þyrftu að uppfylla til að fá leyfi til að ættleiða barn.

Með lögum nr. 143/2006, um breytingar á ýmsum lögum vegna flutnings verkefna frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti til sýslumannsembætta, voru ýmis verkefni í ættleiðingarmálum færð til sýslumanns.

Með lögum nr. 51/2008, um breytingu á lögum um ættleiðingar, var lengdur gildistími forsamþykkis og dregið úr skyldu til að leita umsagnar barnaverndarnefndar ef sótt er um endurnýjun á forsamþykki.

Þá voru gerðar breytingar á ættleiðingarlögum með lögum nr. 65/2010 um breytingar á hjúskaparlögum o.fl. Lögin um staðfesta samvist nr. 87/1996 voru felld úr gildi með lögum nr. 65/2010 og hugtakið afnumið úr lögum alls staðar þar sem það var að finna. Jafnhliða var gerð sú breyting á ákvæðum hjúskaparlaga nr. 31/1993 að þau gilda nú fullum fetum um hjúskap tveggja einstaklinga óháð kyni. Samkvæmt 141. gr. hjúskaparlaga geta einstaklingar sem voru í staðfestri samvist fengið samvist sína viðurkennda sem hjúskap eða stofnað til hjúskapar. Í 3. mgr. 141. er einnig tekið fram að staðfest samvist hafi sömu réttaráhrif og hjúskapur og ákvæði laga sem varða hjúskap og maka gilda því um þá sem kjósa að vera áfram í staðfestri samvist.

Sett hefur verið reglugerð um ættleiðingar nr. 238/2005, með síðari breytingum, sbr. rg. nr. 470/2007, 82/2007 og 996/2009 (hér eftir ætl.rg). Þá er í gildi reglugerð nr. 1120/2006 um veitingu leyfa til ættleiðingar og reglugerð nr. 453/2009 um ættleiðingarfélög (hér eftir ætl.fél.rg).

5.2 Yfirvöld sem hafa hlutverki að gegna í ættleiðingarmálum.

Hér verður gefið yfirlit yfir helstu verkefni stjórnvalda sem koma að ættleiðingarmálum. Nánar verður fjallað um þessi verkefni þegar fjallað verður um meðferð og úrlausn ættleiðingarmála.

5.2.1 Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið.

Samkvæmt 28. gr. ætl. hefur dómsmálaráðherra yfirumsjón með framkvæmd Haag-samningins hér á landi og ber ábyrgð á þeim verkefnum sem hvíla á svonefndu *miðstjórnvaldi* samkvæmt samningum. Þess ber að geta að samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969, eins og þeim var breytt með lögum nr. 121/2010, munu dómsmála- og mannréttindaráðuneyti og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sameinast í eitt innanrikisráðuneyti frá og með 1. janúar 2011.

Hlutverk miðstjórnvalds skv. 7. gr. Haag-samningsins er m.a. að stuðla að samvinnu við önnur ríki. Þá ber miðstjórnvaldi að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir fjárhagslegan ávinning í tengslum við ættleiðingar, sbr. 8. gr. Fjallað eru um verkefni miðstjórnvalds í ýmsum öðrum ákvæðum samningsins, svo sem 9., 14.-22. og 33. gr. hans.

Ráðherra hefur það hlutverk að löggilda félög til að hafa milligöngu um ættleiðingar á Íslandi. Ráðherra hefur einnig eftirlit með starfsemi félags, sbr. 34. gr. ætl., og getur afturkallað löggildingu ef félag uppfyllir ekki lengur skilyrði fyrir henni. Þá skipar ráðherra ættleiðingarnefnd skv. 17. gr. ætl., sem nánar verður fjallað um síðar.

Hlutverk ráðherra er einnig að úrskurða í máli ef synjun sýslumanns er skotið til hans, sbr. 20. og 33. gr. ætl. Einnig tekur ráðherra afstöðu til gildis samþykkis sem gefið er fyrir erlendu stjórnvaldi, sbr. 9. gr. laganna.

Þá hefur dómsmálaráðuneytið það hlutverk skv. 27. gr. ætl. að veita aðgang að gögnum um ættleiðingar.

5.2.2 Sýslumaður.

Samkvæmt 1. og 30. gr. ætl. er það *sýslumaður* sem veitir leyfi til ættleiðingar og gefur út forsamþykki til ættleiðingar barns erlendis. Við setningu laganna var þetta hlutverk í höndum dómsmálaráðuneytisins en því var breytt með lögum nr. 143/2006. Markmið þeirra laga var að flytja ýmis afgreiðsluverkefni til sýslumanna til að efla og styrkja þau embætti. Þá var stefnt að því að ráðuneytið yrði um leið betur í stakk búið til að sinna öðrum verkefnum, svo sem stefnumótun, setningu reglugerða, alþjóðlegu samstarfi o.fl. Einnig fól þetta í sér þá veigamiklu breytingu að fjallað yrði um mál á tveimur stjórnarsýslustigum, þ.e. ákvörðun sýslumanns er almennt kæránleg til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins. Flutningur verkefna til sýslumanns stuðlaði því að auknu réttaröryggi í stjórnarsýslunni.¹¹⁷

Samkvæmt reglugerð nr. 1120/2006 um veitingu leyfa til ættleiðingar er það sýslumaðurinn í Búðardal sem annast veitingu leyfa til ættleiðingar og útgáfu forsamþykkis. Nauðsynlegt þykir að aðeins einn sýslumaður fari með þennan

¹¹⁷ Alþt. 2006-2007, A-deild, bls. 1101.

málaflökk í ljósi þess hve sérhæfð málin þykja vera og vegna takmarkaðs mála fjölda. Við áður nefnda breytingu á lögnum árið 2006 var jafnframt tekið fram að ekkert þætti því til fyrirstöðu að sinna þessari stjórnýslu utan höfuðborgarsvæðisins enda væri þessi vinnsla alfarið skrifleg.¹¹⁸

Lagðar hafa verið fram tillögur að breytingum á skipan sýslumannsembættta í landinu. Samkvæmt þeim tillögum er gert ráð fyrir að landinu verði skipt í sjö stjórnýslusvæði, að jafnaði verði einn sýslumaður á hverju svæði en sýslumannsembættin verði þó samtals 10 talsins. Ekki er gert ráð fyrir sérstökum sýslumanni í Búðardal. Þess má geta að samkvæmt skýrslunni þykir verkefni sýslumannsins í Búðardal skv. ættleiðingarlögum nálgast að vera fullt starf. Fram kemur að verkefnið hafi tengst sérkunnáttu núverandi sýslumanns á málefnum og að eðlilegt væri að skoða á hvern hátt unnt yrði að nýta áfram sérkunnáttu starfsmannsins til áframhaldandi starfa við verkefnið.¹¹⁹ Um þessar mundir er unnið að frekari greiningu á sameiningarmöguleikum og framtíðarskipulagi sýslumannsembættta.¹²⁰

5.2.3 Barnaverndarnefnd.

Samkvæmt 16. og 31. gr. ætl. skal að jafnaði leita umsagnar barnaverndarnefndar (hér eftir einnig btn.) um umsókn um leyfi til að ættleiða barn og umsókn um forsamþykki til að ættleiða erlent barn.

Barnaverndarnefndir starfa á vegum sveitarfélaga landsins í samræmi við ákvæði barnaverndarlaga nr. 80/2002 (hér eftir bvl.). Sum sveitarfélög sameinast um þetta verkefni enda er gerð sú krafa samkvæmt 2. mgr. 10. gr. bvl. að samanlagður íbúafjöldi að baki hverri btn. skuli ekki vera undir 1.500 manns.

Samkvæmt 12. gr. bvl. eru meginhlutverk barnaverndarnefnda að kanna aðbúnað, hátterni og uppeldisskilyrði barna, meta sem fyrst þarfir þeirra sem ætla má að búi við óviðunandi aðstæður, sæti illri meðferð eða eigi í alvarlegum félagslegum erfiðleikum og beita í kjölfarið þeim úrræðum skv. barnaverndarlögum sem best eiga við hverju sinni og heppilegust þykja til að tryggja hagsmuni og velferð barns. Í 3. tl. 1. mgr. 12. gr. er vikið að því að barnaverndarnefndum beri einnig að sinna verkefnum sem þeim eru falin í öðrum lögum. Undir þetta fellur m.a. umsagnarhlutverk nefndanna skv. ættleiðingarlögum.

5.2.4 Ættleiðingarnefnd.

Samkvæmt 17. gr. ætl. skipar ráðherra ættleiðingarnefnd sem í eiga sæti þrír nefndarmenn og jafnmargir til vara, skipaðir til fjögurra ára í senn. Skal einn nefndarmanna vera lögfræðingur og er hann jafnframt formaður nefndarinnar, annar skal vera læknir og sá þriðji sálfræðingur eða félagsráðgjafi.

Skipun ættleiðingarnefndar var nýmæli við setningu ætl. 1999 og var þess vænst að starf nefndarinnar yrði til öryggis við úrlausn ættleiðingarmála. Litið var til

¹¹⁸ Alþt. 2006-2007, A-deild, bls. 1103.

¹¹⁹ Skýrsla um tillögur að breytingum á skipan sýslumannsembættta í landinu. Dómsmála- og mannréttinda-ráðuneytið. Reykjavík 2010, bls. 16-18.

¹²⁰ Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 900-513. mál.

fjölþættra kerfa um afgreiðslu ættleiðingarumsókna á öðrum Norðurlöndum en örðugt þótti að koma á sambærilegu kerfi hér á landi og naumast þörf á því.¹²¹

Ættleiðingarnefnd hefur það hlutverk fyrst og fremst að veita sýslumanni eða ráðuneyti sérfræðilega umsögn til viðbótar við umsögn barnaverndarnefndar ef ástæða þykir til. Þá getur ráðherra falið nefndinni fleiri verkefni og sett nánari reglur um störf hennar.

5.2.5 Dómstólar.

Í III. kafla ætl. er fjallað sérstaklega um dómsmál vegna ættleiðingar. Er tekið fram í 22. gr. að í þeim tilvikum þegar sýslumaður kann að veita leyfi til ættleiðingar skv. 19. gr. laganna, þ.e. þótt samþykki þess sem fer með forsjá barns eða lögráðamanns skv. 7. gr. liggi ekki fyrir eða hafi verið afturkallað, þá geti viðkomandi forsjáraðili eða lögráðamaður borið ákvörðun sýslumanns um veitingu ættleiðingarleyfis undir héraðsdóm.

Á svipað álitaefni reyndi í dómi *Hrd. frá 31. maí 2001 í máli nr. 67/2001* þar sem kynforeldrar kröfðust þess að ógilt yrði með dómi leyfi sem dómsmálaráðuneytið hafði gefið út vegna ættleiðingar barns þeirra sem verið hafði í fóstri eftir að kynforeldrar voru sviptir forsjá barnsins. Ekki var fallist á kröfur þeirra í málinu enda þótti ættleiðingin þjóna best hagsmunum barnsins og í samræmi við vilja þess.

Gera verður ráð fyrir að unnt sé að bera ákvarðanir í ættleiðingarmálum undir dómstóla í samræmi við ákvæði 60. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, um embættis-takmörk yfirvalda, og þar geti reynt á ýmis álitaefni.¹²²

5.3 Löggilt ættleiðingarfélög.

5.3.1 Löggilt ættleiðingarfélög á Íslandi.

Í Haag-samningnum er byggt á því grundvallarsjónarmiði að meðferð ættleiðingarmáls sé í höndum stjórnvalds, stofnunar eða félags sem hafi fengið sérstaka löggildingingu eða viðurkenningu af hálfu hins opinbera.

Samkvæmt 34. gr. ætl. löggildir dómsmálaráðherra félög á Íslandi til að hafa milligöngu um ættleiðingar barna erlendis. Löggilding er tímabundin og er tilgreint í löggildingarskjali til hvaða erlendra ríkja hún taki.

Samkvæmt 35. gr. ætl. mega löggilt ættleiðingarfélög ein hafa milligöngu um ættleiðingar. Með milligöngu er átt við starfsemi sem hefur þann megintilgang að koma á sambandi milli þeirra sem óska eftir að ættleiða erlent barn og stjórnvalda og annarra opinberra aðila og löggiltra ættleiðingarfélaga í upprunaríki barns, og að öðru leyti að láta í té þá aðstoð sem nauðsynleg er til að ættleiða megi barn með lögmætum hætti. Í 3. mgr. 35. gr. ætl. er tekið fram að starfsemi er varðar ættleiðingar skuli ávallt hafa hagsmuni barns að leiðarljósi og megi ekki verða neinum fjárhagslega eða á annan hátt til óhæfilegs ávinnings.

¹²¹ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2846.

¹²² Sjá t.d. *Hrd. 1959, bls. 49* þar sem deilt var um gildi samþykkis móður og *Hrd. 1983, bls. 1444* þar sem ættleiðingarleyfi var fellt út gildi vegna skorts á lögsögu íslenskra stjórnvalda.

Um ættleiðingarfélög gildir reglugerð nr. 453/2009, ætl.fél.rg., þar sem m.a. er fjallað um stjórn og starfshætti ættleiðingarfélags. Samkvæmt 15. gr. ætl.fél.rg. skal stjórn skipuð 7 mönnum hið minnsta og þar skulu að jafnaði eiga sæti læknir og lögfræðingur. Ef því verður ekki við komið skal leita samstarfs við lækni/lögfræðing sem skal vera félaginu til ráðgjafar. Löggilt ættleiðingarfélag skal setja sér lög um starfsemi sína og lögum má ekki breyta nema með samþykki dómsmálaráðuneytisins. Breytingar á stjórn og ráðning og lausn starfsmanns ber að tilkynna ráðuneytinu.

Samkvæmt 16. gr. ætl.fél.rg. skulu stjórnarmenn, starfsmenn og aðrir sem vinna í þágu löggilts ættleiðingarfélags hafa þekkingu á málum sem varða ættleiðingar á erlendum börnum. Þeim ber einkum að hafa góða þekkingu á ákvæðum Haag-samningsins og íslenskum lögum og reglum um ættleiðingar en einnig á lögum þeirra ríkja sem félagið er löggilt til að hafa samstarf við.

Löggiltu ættleiðingarfélagi ber að hafa opna skrifstofu í tiltekinn tíma í viku hverri og auglýsa afgreiðslutíma á aðgengilegan hátt, sbr. 18. gr. ætl.fél.rg. Félaginu er heimilt að innheimta félagsgjöld sem þó má eingöngu nýta til verkefna sem tengjast ættleiðingum. Samkvæmt 20. gr. skal tilkynna ráðuneytinu um upphæð félagsgjalds og einnig skal eintak af ársreikningi félags sent ráðuneytinu, sbr. 21. gr. Þá getur ráðuneytið, skv. 2. mgr. 21. gr. ætl.fél.rg., kallað eftir upplýsingum um fjármál félags og annað er lýtur að starfsemi þess, þ. á m. um meðferð einstakra ættleiðingarmála.

5.3.2 Hlutverk löggilts ættleiðingarfélags.

Meðal annars kemur fram í 2. mgr. 4. gr. ætl.fél.rg. að löggiltu ættleiðingarfélagi sé skylt að veita þeim aðstoð um milligöngu sem fullnægja skilyrðum íslenskra laga um ættleiðingu barns frá því ríki sem löggilding félagsins tekur til og sem fullnægja þeim skilyrðum sem upprunaríki setur.

Löggilt ættleiðingarfélag hefur margvíslegu hlutverki að gegna í ættleiðingarferlinu. Samkvæmt 3. gr. ætl.fél.rg. er það hlutverk löggilts ættleiðingarfélags að sjá til þess að ættleiðing barns frá erlendu ríki fari því aðeins fram að tryggt sé að gætt hafi verið íslenskra laga og reglna um ættleiðingar auk laga og reglna upprunaríkis og ákvæða alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Félaginu ber að upplýsa væntanlega kjörforeldra um ofangreindar reglur og skv. 5. gr. ætl.fél.rg. ber löggilt ættleiðingarfélag einnig ábyrgð á að væntanlegir kjörforeldrar, sem félagið annast milligöngu fyrir, sæki námskeið til undirbúnings ættleiðingu á erlendu barni. Samkvæmt 20. gr. ætl.rg. er það hlutverk löggilts ættleiðingarfélags að halda námskeið fyrir þá sem óska þess að ættleiða barn milli landa.

Félagi er óheimilt að stuðla að því að erlent barn sé flutt til Íslands með ættleiðingu að markmiði áður en sýslumaður hefur gefið út forsamþykki til ættleiðingar, sbr. 6. gr. ætl.fél.rg. Þá skal löggilt ættleiðingarfélag skv. 8. gr. sjá til þess að í upprunaríki séu gerðar nauðsynlegar ráðstafanir, þ. á m. varðandi samþykki til ættleiðingar og um brottför barns úr landi. Félagið skal m.a. aðstoða umsækjendur við ferðir til og frá upprunaríki barns og dvöl þar og ennfremur aðstoða umsækjendur vegna aðgerða dómstóla eða stjórnvalda í upprunaríki í tilefni af ættleiðingu

barns. Ættleiðing barns milli landa á grundvelli Haag-samningsins er háð samþykki löggilts ættleiðingarfélags skv. 7. gr. ætl.fél.rg., sbr. c. lið 17. gr. Haag-samningsins.

Löggilt ættleiðingarfélags hefur einnig hlutverki að gegna eftir að ættleiðing hefur farið fram. Samkvæmt 9. gr. ætl.fél.rg. skal félag sinna ráðgjafarþjónustu um ættleiðingar og veita félagsmönnum sínum þjónustu (e. post adoption services) eftir að ættleiðing hefur verið veitt, sbr. 9. gr. c. Haag-samningsins. Félag ber einnig ábyrgð á að skýrslur um stöðu barns eftir komu þess til landsins (e. follow up reports) séu sendar upprunaríki barnsins í samræmi við reglur hvers upprunaríkis, sbr. 10. gr. ætl.fél.rg.

5.3.3 Íslensk ættleiðing.

Fyrsta félag kjörforeldra var stofnað í Reykjavík árið 1978. Upphaflega hét það Ísland-Kórea en árið 1981 var nafni þess breytt í *Íslensk ættleiðing* (hér eftir einnig ÍÆ). Fljótlega var stofnað félagið Ísland-Guatemala á Akureyri en árið 1983 sameinuðust félögin undir nafni Íslenskrar ættleiðingar.

ÍÆ var eina löggilta ættleiðingarfélagið á Íslandi þar til félagið Alþjóðleg ættleiðing var stofnað haustið 2008. Markmið þess félags var að fjölga löndum sem íslenska ríkið hefði samning við vegna ættleiðinga til Íslands og að hafa milligöngu um alþjóðlegar ættleiðingar. Alþjóðleg ættleiðing hætti starfsemi og sameinaðist ÍÆ í júní 2010 en félagið verður formlega lagt niður í árslok 2010. Íslensk ættleiðing er því eina starfandi löggilta ættleiðingarfélagið á Íslandi.

Markmið ÍÆ er að aðstoða þá sem vilja ættleiða barn af erlendum uppruna og ávallt þannig að hagsmunir barns sitji í fyrirrúmi, að stuðla að velferð kjörfjölskyldna og að vinna að velferðarmálum barna erlendis. Auk Haag-samningsins tekur starfið mið af SBR og siðareglum EurAdopt.

Í dag hefur Íslensk ættleiðing hlotið löggildingu til að hafa milligöngu um ættleiðingar barna frá Indlandi, Kína, Kólumbíu, Tékklandi, Makedóníu, Póllandi, Taílandi, Filippseyjum og Nepal. Virkt samband er þó fyrst og fremst við Kína, Indland, Kólumbíu og Tékkland. Um þessar mundir bíður félagið eftir starfsleyfi frá yfirvöldum á Filippseyjum. Þess má geta að ráðuneytið löggilti ÍÆ fyrir allmörgum árum til að annast milligöngu um ættleiðingar frá Taílandi en ættleiðingarsamband hefur ekki komist á. Samkvæmt upplýsingum frá ÍÆ barst yfirlýsing frá Taílandi snemma árs 2010 um að ekki verði tekið við fleiri umsóknum um ættleiðingar á árinu og að taíensk yfirvöld telji engan samning í gildi milli landanna. Þá verður að nefna að gengið er út frá því að ættleiðingar muni ekki hefjast frá Nepal að óbreyttu ástandi þar í landi. Á vegum Haag-stofnunarinnar (ICATAP) var gerð sérstök úttekt á ástandi ættleiðingarmála í Nepal og í kjölfarið hafa flest ríki hætt samstarfi við landið.¹²³

Auk þess að sinna milligöngu um ættleiðingar er starfandi fjáröflunarnefnd innan ÍÆ sem hefur það hlutverk að afla fjár til að bæta hag munaðarlausra barna í þeim

¹²³ *Intercountry adoption technical assistance programme report of mission to Nepal 23-27 November 2009.* HCCH 2010.

löndum sem ættleitt er frá fyrir tilstilli ÍÆ. Nefna má sem dæmi að árið 2004 lagði kínverska ættleiðingarmiðstöðin, CCAA, fram áætlun sem fékk heitið „Tomorrow Plan“ sem var ætlað að bæta lífsgæði allt að 30 þúsund fatlaðra og veikra munaðarlausra barna í Kína. CCAA fór þess á leit að þeir sem vildu styrkja munaðarlaus börn í Kína létu framlög renna til þessarar áætlunar og hefur ÍÆ árlega sent styrki til CCAA í þessu skyni. ÍÆ styrkir einnig barnaheimili á Indlandi til að greiða fyrir lækniástoð veikra barna og ýmsa góðgerðarstarfsemi og samfélagsþjónustu.

Á vegum ÍÆ hafa í gegnum tíðina verið haldnar ýmsar ráðstefnur, málþing og fjölbreyttir fræðafundir og fyrirlestrar um ýmislegt sem viðkemur ættleiðingum. ÍÆ hefur einnig gefið út fræðsluefni og fréttabréf og heldur úti vefsíðu um starfsemi félagsins, www.isadopt.is.

5.3.4 Foreldrafélag ættleiddra barna.

Hér á landi starfar einnig Foreldrafélag ættleiddra barna sem stofnað var árið 2006. Þetta félag er ekki löggilt til að annast milligöngu um ættleiðingar en markmið þess er að auka lífsgæði kjörfjölskyldna með þekkingarmiðlun, stuðningi og hagsmunagæslu. Félagið heldur úti heimasíðu, www.aettleiding.is, þar sem m.a. er að finna margvíslegar upplýsingar um ættleiðingarferil, einstök upprunaríki, ættleidd börn og þarfir þeirra.

Foreldrafélagið hefur lagt mikla áherslu á vandaðan undirbúning þeirra sem óska þess að ættleiða barn svo og ráðgjöf og stuðning eftir að ættleiðing hefur farið fram.

6. KAFLI

Framkvæmd ættleiðinga.

6.1 Ferill umsóknar.

Hér verður gefið yfirlit yfir málsmeðferð ættleiðingarmáls frá því lögð er fram umsókn um leyfi til að ættleiða barn eða umsókn um forsamþykki til að ættleiða barn erlendis frá og þar til afstaða til umsóknar liggur fyrir. Um einstök atriði verður litið til laga og framkvæmdar á öðrum Norðurlöndum. Síðar verður fjallað um málsmeðferð eftir að forsamþykki hefur verið veitt.

6.1.1 Lögsaga.

Í VII. kafla ætl. er að finna ákvæði um lögsögu í ættleiðingarmálum. Samkvæmt 36. gr. er manni sem búsettur er hér á landi einungis heimilt að ættleiða barn í samræmi við ákvæði ættleiðingarlaganna. Viðmið um búsetu er þekkt meginregla í alþjóðlegum einkamálarétti og í samræmi við rótgróin lagaviðhorf á sviði ættleiðingarrettar. Samsvarandi reglur gilda á öllum Norðurlöndunum, sbr. einnig alþjóðleg einkamálaréttarákvæði í samningi milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, um hjúskap, ættleiðingu og lögráð frá 1931, sbr. lög nr. 29/1931. Reynt getur á ýmis álítaefni í tengslum við mat á því hvar viðkomandi telst búsettur, t.d. hvort og hvenær um tímabundna búsetu er að ræða¹²⁴ eða hvort ætluð búseta tengist beint umsókn um ættleiðingu. Hér getur einnig reynt á samvinnu milli landa, t.d. ef umsækjandi telst búsettur í einu ríki þar sem hann sækir um að ættleiða en jafnframt þykir ástæða til að leita umsagnar, álits eða staðfestingar á einhverjum atriðum frá ríki sem liggur fyrir að umsækjandi muni flytja til eftir ákveðinn tíma.

Í 37. gr. ætl. er fjallað um umsókn manns sem býr erlendis um leyfi til að ættleiða barn samkvæmt ákvæðum íslenskra ættleiðingarlaga. Unnt er að veita slíkt leyfi ef um sérstök tengsl við Ísland er að ræða en ákvæðið gildir þó ekki um ættleiðingar sem fara fram samkvæmt Haag-samningnum. Þegar Haag-samningurinn á við er byggt á þeirri meginreglu að ættleiðing fari fram á grundvelli samvinnu upprunaríkis og viðtökuríkis og getur ættleiðingin formlega farið fram í hvoru ríki fyrir sig, sbr. 14. og 28. gr. samningsins.

Samkvæmt 29. gr. ætl. er þeim sem búsettir eru hér á landi óheimilt að ættleiða barn erlendis nema sýslumaður samþykki það með útgáfu forsamþykkis til ættleiðingarinnar.

6.1.2 Umsókn og meðferð hennar.

Samkvæmt 15. gr. ætl. útbýr sýslumaður sérstök eyðublöð fyrir umsókn um leyfi til ættleiðingar og yfirlýsingu um samþykki til ættleiðingar. Í 3. gr. ætl.rg. eru talin upp

¹²⁴ Sjá t.d. *Hrd.* 1984, bls. 1444 en þar reyndi á túlkun Norðurlandasamningsins. Krafist var ógildingar á útgáfu leyfis sem gefið var út á Íslandi til stjúpættleiðingar. Kynmóðir og stjúpfaðir voru íslenskir ríkisborgarar en stunduðu nám í Svíþjóð. Niðurstaða dómsins var sú að stjúpfaðir hafi verið búsettur í Svíþjóð og þar hafi honum borið að sækja um leyfi til að ættleiða stjúpson sinn. Var ættleiðingarleyfið fellt úr gildi.

þau gögn sem skulu fylgja umsókn, m.a. upplýsingar um heilsufar, hjúskap eða sambúð og staðfest ljósrit skattframtala. Samkvæmt 6. gr. ætl.rg. kallar sýslumaður eftir fæðingarvottorðum og sakavottorðum. Þess má geta að sýslumaður fær ítarlegri upplýsingar en almennt fram koma á einkavottorðum, en nánari ákvæði um sakavottorð er að finna í reglugerð um sakaskrá ríkisins nr. 680/2009.

Sama á við í grunnatriðum um umsókn um forsamþykki til ættleiðingar barns erlendis, sbr. 1. mgr. 30. gr. ætl. Í þeim tilvikum ber umsækjendum þó að leita milligöngu löggilts ættleiðingarfélags og skv. 12. gr. ætl.fél.rg. er það hið löggilta ættleiðingarfélag sem sendir sýslumanni umsóknir væntanlegra kjörforeldra um forsamþykki.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. ætl. leitar sýslumaður umsagnar barnaverndarnefndar um leyfi til að ættleiða barn. Í 2. mgr. 16. gr. kemur fram að leita skuli til barnaverndarnefndar í umdæmi þar sem barn býr og í umdæmi þar sem umsækjendur búa. Við setningu laganna var tekið fram að heppilegast væri að ein og sama nefndin fjallaði samfellt um mál, þ.e. kannaði hagi og uppeldishæfni umsækjenda og aðstæður kynforeldra og barns þeirra og ræddi við barnið og mæti afstöðu þess. Vegna mismunandi búsetu væri þetta þó ekki alltaf möguleiki.¹²⁵ Ef barni hefur verið ráðstafað í fóstur ber einnig að leita til þeirrar barnaverndarnefndar sem ber ábyrgð á fósturráðstöfun.

Með lögum nr. 69/2006 var ákvæði 16. gr. breytt og tekið fram að sýslumaður þurfi ekki að leita umsagnar ef hann telur augljóst að skilyrði fyrir útgáfu ættleiðingaleyfis séu ekki uppfyllt. Talið er óþarft að leggja þá vinnu á bvn. að veita umsögn um hæfni og aðstæður ef mál er þannig vaxið að umsókn verði án nokkurs vafa hafnað.¹²⁶ Ofangreindar reglur um umsögn bvn. eiga við með sama hætti þegar sótt er um forsamþykki til að ættleiðingar barns erlendis en þá er leitað til barnaverndarnefndar í umdæmi þar sem umsækjendur búa, sbr. 1. og 2. mgr. 31. gr. ætl. Á árabílinu 2007 til og með 30. nóvember 2010 hefur sýslumaður synjað umsókn um ættleiðingu eða forsamþykki án þess að leita umsagnar bvn. í alls 12 málum.

Með lögum nr. 51/2008 var 31. gr. ætl. breytt í þá veru að ekki er skylt að leita umsagnar ef umsækjendur hafa fengið útgefið leyfi til forsamþykkis á síðustu fjórum árum og umsókn þeirra um ættleiðingu er til umfjöllunar hjá erlendu ættleiðingaryfirvaldi. Sýslumaður getur þó óskað umsagnar ef hann telur hagi umsækjenda hafa breyst verulega frá því umsögn var síðast gefin. Gert er ráð fyrir að umsækjendur skýri frá því með glöggum hætti í umsókn sinni um nýtt forsamþykki hvort og að hvaða marki aðstæður hafi breyst. Með umsókn þarf einnig að leggja fram upplýsingar um heilsufar, ný læknisvottorð og skattframtöl auk þess sem sýslumaður aflar nýrra sakavottorða. Þá er gert ráð fyrir að sýslumaður geti aflað staðfestinga á því að hagi umsækjenda séu óbreyttir.¹²⁷

¹²⁵ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2845.

¹²⁶ Alþt. 2005-2006, A-deild, bls. 1152.

¹²⁷ Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 5266-6267.

Að fenginni umsögn barnaverndarnefndar kemur til álita að leggja mál fyrir ættleiðingarnefnd. Það er fyrst og fremst háð mati sýslumanns hvenær þörf er á umsögn ættleiðingarnefndar en gert er ráð fyrir að máli verði t.d. vísað þangað ef ósk umsækjenda kemur fram um það.¹²⁸ Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni hefur samtals fimm sinnum verið leitað umsagnar ættleiðingarnefndar eftir að embættið tók við afgreiðslu þessara mála í ársbyrjun 2007.

Ef sýslumaður veitir leyfi til ættleiðingar gefur hann út leyfisbréf til umsækjenda, sbr. 2. mgr. 18. gr. ætl. Þess má geta að sýslumanni er einnig heimilt skv. 21. gr. að staðfesta með afturvirkum réttaráhrifum ættleiðingarleyfi sem veitt hefur verið án þess að lögmætra skilyrða hafi verið gætt. Ef synjað er um ættleiðingu skal það gert með rökstuddum úrskurði skv. 20. gr. ætl. sem aðilum er heimilt að kæra til dómsmálaráðherra innan tveggja mánaða frá dagsetningu úrskurðar.

Tafla 13. Afgreiðsla umsókna um leyfi til að ættleiða frá 2007 til 30. nóvember 2010.

	2007	2008	2009	2010
Fjöldi leyfa				
- fullorðnir	33	40	21	23
- börn	18	19 ¹⁾	20 ²⁾	13
Umsókn hafnað	4	4	1 ³⁾	- ³⁾

¹⁾ Þar af 1 barn frá Tékklandi.

²⁾ Þar af 4 börn frá Indlandi.

³⁾ Einhver mál óafgreidd.

Í töflu 13 sést hvernig sýslumaður hefur afgreitt umsóknir um leyfi til að ættleiða. Eins og áður hefur verið vikið að er einungis að hluta til um að ræða ættleiðingar barna en í öðrum tilvikum er óskað eftir að ættleiða einstakling sem orðinn er lögráða. Hér er fyrst og fremst um að ræða umsóknir um að ættleiða þá sem búsettir hafa verið á Íslandi, hvort tveggja stjúpættleiðingar og frumættleiðingar. Í einstaka tilvikum fer ættleiðing barns erlendis frá fram hér á landi, sbr. nánar síðar, eða í alls 5 tilvikum á þessu árabili. Þá sést að umsóknum hefur sjaldan verið hafnað.

Í 32. gr. ætl. er fjallað um útgáfu forsamþykkis. Í forsamþykki skal m.a. koma fram að væntanlegir kjörforeldrar teljist hæfir til að ættleiða barn frá tilteknu erlendu ríki, að væntanlegt kjörbarn fái landvist hér á landi til frambúðar og að íslensk stjórnvöld taki ábyrgð á barninu frá þeim tíma sem það yfirgefur heimaland sitt eins og það væri íslenskur ríkisborgari. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. ætl.fél.rg. sendir sýslumaður frumrit forsamþykkis til löggilts ættleiðingarfélags. Forsamþykki fylgir einnig umsögn barnaverndarnefndar um mat á hæfi væntanlegra kjörforeldra og eintak af sakavottorði. Ef synjað er um forsamþykki gilda sömu reglur og um synjun leyfis til að ættleiða, sbr. 33. gr. ætl. Samkvæmt 2. málsl. 2. mgr. 12. gr. ætl.fél.rg. tilkynnir sýslumaður löggiltu ættleiðingarfélagi um synjun.

¹²⁸ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2846.

Tafla 14. Afgreiðsla umsókna um forsamþykki frá 2007 til 30. nóvember 2010.

	2007	2008	2009	2010
Útgefið forsamþykki	55	56	19	31
Umsókn hafnað	5	4	2	1
Umsókn afturkölluð	1	4	-	1
Mál í vinnslu	-	1	6	24

Í töflu 14 sést afgreiðsla sýslumanns á umsóknum um útgáfu forsamþykkis. Málum fækkaði nokkuð árið 2009 en virðist hafa fjölgað aftur árið 2010. Benda verður á að tölurnar segja ekki til um raunverulegan fjölda þeirra sem óska þess að ættleiða barn. Í einhverjum tilvikum er um að ræða endurnýjaðar umsóknir sömu aðila og fengið höfðu forsamþykki áður, t.d. á það við í 22 málum árið 2010. Ljóst er að umsóknum er einungis hafnað í nokkrum tilvikum eða samtals 12 á umræddu árabili, eða í innan við 10% tilvika á ári. Samkvæmt upplýsingum sýslumanns voru ástæður synjana aldur umsækjenda í níu tilvikum og sambúðartími í einu tilviki. Í tveimur tilvikum var hafnað umsóknum um forsamþykki til að ættleiða barn án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. Ástæður þess að mál eru enn í vinnslu eru mismunandi en eðlilega eru þau flest frá árinu 2010. Í sumum þessara mála vantar gögn og önnur eru til umsagnar hjá barnaverndarnefnd eða ættleiðingarnefnd. Einhver mál eru í vinnslu þar sem um er að ræða umsókn um forsamþykki til að ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir. Eins og nánar verður vikið að síðar er sótt um svokallað viðbótarforsamþykki í þeim málum en formlegt viðbótarbótar-samþykki er ekki gefið út fyrir en upplýsingar liggja fyrir um tiltekið barn.

6.1.3 Eitt forsamþykki og ein umsókn í einu.

Eins og áður hefur komið fram miða öll Norðurlöndin við það sem skýra meginreglu að ættleiðingar barna milli landa fari fram fyrir milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga. Lögð er áhersla á að umsækjendur snúi sér sem fyrst í ferlinu til löggilts félags, m.a. til að fá aðstoð við að velja það land sem viðkomandi óska að ættleiða frá. Talinn er ótvíræður kostur að ráðgjöf og undirbúningur umsækjenda taki mið af stöðunni í því landi sem valið er. Þá getur mat á hæfi að einhverju leyti tekið mið af þeim kröfum sem gerðar eru í því tiltekna upprunaríki og umsækjendur geta búið sig undir að mæta öðrum kröfum.

Hér á landi hafa vaknað spurningar um hvort unnt eigi að vera að sækja um fleiri en eitt forsamþykki í einu eða senda fleiri en eina umsókn til mismunandi uppruna-ríkja á sama tíma.

Fyrst er þess að geta að á Íslandi og í Noregi er forsamþykki gefið út miðað við tiltekið land. Ef umsækjendur óska þess að skipta um land sækja þeir um að nýju og um leið er fyrra forsamþykki fellt úr gildi, svo og umsókn sem send kann að hafa verið til upprunaríkis. Það er þó metið hvaða gagna þarf að afla áður en gefið er út forsamþykki á nýtt land. Í Danmörku, Svíþjóð og í Finnlandi er forsamþykki gefið út án þess að tiltaka það sem land sem umsækjandi hyggst ættleiða frá. Engu að síður er gengið út frá því að væntanlegir kjörforeldrar velji tiltekið land sem allra fyrst í

ferlinu og ótvírætt er gengið út frá því að væntanlegir kjörforeldrar geti einungis verið með gilda umsókn í einu upprunaríki í einu. Í Danmörku einu Norðurlandanna hefur þó í algerum undantekningartilvikum verið talið heimilt að senda umsókn til nýs upprunaríkis án þess formlega að afturkalla fyrri umsókn. Á þetta eingöngu við í þeim sérstöku tilvikum þegar það ríki sem fyrri umsókn var send til tekur ákvörðun um að loka fyrir ættleiðingar (e. moratorium). Ef landið opnar fyrir ættleiðingar að nýju verða umsækjendur hins vegar tafarlaust að velja hvar þeir óska þess að eiga gilda umsókn.

Ofangreindar reglur eiga sér stoð í Haag-samningum og túlkun hans. Hér vegur mjög þungt sú staðreynd að umsækjendur um ættleiðingu eru mun fleiri en fjöldi barna til að ættleiða. Með þetta í huga er lögð rík áhersla að takmarka óheppilegan þrýsting sem viðtökuríki beita upprunaríki með því að senda óraunhæfan fjölda umsókna um ættleiðingar miðað við þann fjölda barna sem gera má ráð fyrir að þurfi á ættleiðingu að halda. Aukið álag á upprunaríki er talið geta hvatt til sölu á börnum og spillingar í ættleiðingarmálum. Þá myndi það ganga þvert gegn hagsmunum barns sem þarf á ættleiðingu að halda ef sú staða kæmi upp að upprunaríki hefði lagt vinnu í að velja fjölskyldu fyrir tiltekið barn en væntanlegir kjörforeldrar drægju umsókn sína svo til baka þar sem þeim stæði til boða að ættleiða barn frá öðru ríki sem einnig hefði haft umsókn þeirra til skoðunar.¹²⁹

Sem rök má einnig áréttá mikilvægi undirbúnings væntanlegra kjörforeldra, að þeir geri sér raunhæfar væntingar með tilliti til stöðu ættleiðinga í því landa sem þeir hafa valið og geti áttað sig á þeim kröfum upprunaríkis sem þeim er ætlað að mæta. Þá er lögð vaxandi áhersla á að væntanlegir kjörforeldrar afli sér upplýsinga og hafi skilning á bakgrunni, menningu, stöðu og þörfum barna frá tilteknu upprunaríki og þeir hafi undirbúið sig fyrir að mæta þeim þörfum. Með tilliti til þess að aldur barna sem þurfa á ættleiðingu að halda fer hækkandi eru gerðar auknar kröfur til þess að væntanlegir kjörforeldrar geti tjáð sig á tungumáli barns.¹³⁰

Um þetta er fjallað sérstaklega í drögum að öðrum hluta gæðahandbókar um Haag-samninginn. Þar segir berum orðum:

„591. It is recommended that prospective adoptive parents sign only one contract with one agency and for one State. Prospective adoptive parents should not be permitted to make multiple adoption applications to different States, with the intention of accepting the first child allocated to them. This practice creates an unreasonable burden on States of origin to process

¹²⁹ Sjónarmið í gæðahandbók bls. 100-102 og 135-136 þar sem segir m.a.: „Receiving States could assist in limiting unreasonable pressure on States of origin by informing prospective adopters about the realities of contemporary intercountry adoption and the difficulties that may arise.“ Sjá einnig kafla 3.1.2 og umfjöllun um „norrænu leiðina“.

¹³⁰ Sjá t.d. niðurstöður sérfræðinganefndar 2010: „The Special Commission emphasised the need for country specific preparation and for prospective parents to have some knowledge of the culture of the child and his or her language ...“

unnecessary applications and causes delay for other parents. It may also cause disappointment for a child.

592. However there may be some exceptional circumstances. For example, if adoption programmes are closed indefinitely in one State of origin, prospective adoptive parents should close that file and be allowed to register for another State and if possible not recommence the whole procedure. However, the agency should still provide specific preparation on the new chosen State. The principle is not to have two adoption files pending at the same time for the same parents.¹³¹

6.2 Lagaskilyrði fyrir ættleiðingu.

Lagaskilyrði fyrir ættleiðingu og kröfur til þeirra sem óska þess að ættleiða barn eru að mörgu leyti þær sömu óháð því hvort um er að ræða ættleiðingu barns innanlands eða ættleiðingu barns milli landa. Hér verður gerð grein fyrir þessum skilyrðum, fyrst með almennum hætti og svo verður vikið sérstaklega að skilyrðum sem lúta að ættleiðingum milli landa.

6.2.1 Almenn skilyrði.

Í I. kafla ætl. er m.a. að finna ýmis almenn og sértæk skilyrði sem þarf að uppfylla til að ættleiðing megi eiga sér stað. Hér verða rakin helstu skilyrði ættleiðinga.

a) Ættleiðing er talin barni fyrir bestu.

Samkvæmt 4. gr. ætl. má ekki veita leyfi til ættleiðingar nema sýnt þyki, eftir viðeigandi könnun, að ættleiðing sé barni fyrir bestu, enda sé það ætlun ættleiðenda að annast barnið og ala það upp eða sá sem ættleiða á hafi verið alinn upp hjá þeim eða aðrar alveg sérstakar ástæður mæli með ættleiðingu.

Hér er um að ræða grunnskilyrði allra ættleiðinga þar sem undirstrikað er að hagsmunir barns gangi framur hagsmunum þess sem óska að ættleiða barn. Ákvæðið er í samræmi við b. lið 4. gr. Haag-samningsins. Ísland hefur hér gengið á undan með góðu fordæmi. Í samanburði má nefna að í dönskum, norskum og sænskum lögum er miðað við að ættleiðing verði barni til gagns en í Noregi og Svíþjóð hefur verið mælt með því að skerpa þetta orðalag og miða við það sem barni er fyrir bestu. Þá eru athyglisverðar tillögur sem vænta má í frumvarpi til nýrra finnskra ættleiðingarlaga þar sem ráðgert er að útfæra regluna um hagsmuni barnsins með hliðsjón af grundvallarsjónarmiðum í ættleiðingarrétti.¹³² Þannig er ráðgert að taka fram að ættleiðing geti komið til álita þegar barn getur ekki alist upp hjá eigin fjölskyldu og ættleiðing milli landa komi til skoðunar þegar barn þurfi á ættleiðingu að halda þar sem hæfir ættleiðingarforeldrar finnast ekki í heimalandi barns.

Í 4. gr. ætl. er vísað til könnunar á málefnum væntanlegs kjörbarns og þeirra sem óska ættleiðingar. Þegar um er að ræða ættleiðingu barns milli landa er ljóst að

¹³¹ Drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 105-106.

¹³² Hér er átt við hið svokallaða „subsidiarity principle“.

viðtökuríki og upprunaríki verða að deila ábyrgðinni á þessu verkefni. Samkvæmt 15. gr. Haag-samningsins er það á ábyrgð miðstjórnvalds í viðtökuríki að sjá til þess að ekki leiki vafi á að umsækjendur um að ættleiða barn séu hæfir og til þess fallnir að ættleiða barn. Samkvæmt 16. gr. samningsins er það hlutverk miðstjórnvalds í upprunaríki að meta stöðu barnsins og að tryggja að ættleiðing þjóni hagsmunum þess best. Liður í því að tryggja hagsmuni barns er að safna og skrá ítarlegar upplýsingar um hvert barnið er, uppruna þess og æviferil, fjölskyldu- og félagslegar aðstæður og um heilsufar og sérstakar þarfir.

Mikilvægur þáttur í því að tryggja að ættleiðing sé barni fyrir bestu er einnig að vanda til þess að velja hvaða væntanlegir kjörforeldrar, sem metnir hafa verið hæfir til að ættleiða, henta best þörfum tiltekins barns.¹³³

b) Samþykki.

Eins og áður hefur verið nefnt er ættleiðing eingöngu talin barni fyrir bestu ef leitt er í ljós að barnið geti ekki alist upp hjá upprunafjölskyldu sinni. Einn af grunnþáttum ættleiðinga er að tryggja að samþykki forsjáraðila barns liggja fyrir. Þetta er einnig í samræmi við það markmið Haag-samningsins að koma í veg fyrir brottnám barna, sölu þeirra og verslun með þau. Þá er lögð rík áhersla á afstöðu barns til ættleiðingar og upplýst samþykki barns sem náð hefur tilteknum aldri.

Samkvæmt 6. gr. ætl. er óheimilt að ættleiða barn sem náð hefur 12 ára aldri nema með samþykki barnsins. Ef andlegum högum barns er svo farið að það geti ekki gefið marktækt samþykki eða ef varhugavert þykir vegna hagsmuna barns að leita eftir því má víkja frá meginreglunni um samþykki. Þessa undanþágu verður að skýra þröngt. Mikilvægt er að barn fái skýra og vandaða leiðsögn um gildi ættleiðingar og réttaráhrif hennar áður en barnið tekur afstöðu. Í 3. mgr. 6. gr. ætl. er einnig mælt fyrir um að leita skuli afstöðu barns sem er yngra en 12 ára ef slíkt þykir gerlegt miðað við aldur barnsins og þroska. Við setningu laganna var sjö ára aldur barns nefndur til viðmiðunar.¹³⁴ Ákvæði 6. gr. þykir uppfylla skilyrði d. liðar 4. gr. Haag-samningsins.

Í 7. og 8. gr. ætl. er fjallað um upplýst samþykki þess sem fer með forsjá barns eða sérstaks lögráðamanns. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. ætl. er það skilyrði fyrir gildi samþykkis að það sé staðfest hið fyrsta þremur mánuðum eftir fæðingu barns, nema alveg sérstaklega standi á. Reglan er í samræmi við ákvæði í norrænum ættleiðingarlögum og ákvæði 4. tölul. c. liðar 4. gr. Haag-samningsins. Hér er fyrst og fremst verið að undirstrika ógildi samþykkis sem gefið er fyrir fæðingu barns eða rétt eftir fæðingu. Hætta þykir á að foreldri sé ekki í þeirri stöðu á þeim tíma eða hafi ekki þá yfirsýn að foreldri geti metið ákvörðun sína á skynsamlegan hátt.¹³⁵ Áréttá ber að reglan gildir jafnt um föður sem móður, sem samþykkja eiga ættleiðingu skv. 7. gr. ætl. Þá er ekki unnt að binda samþykki skilyrðum, t.d. varðandi tímalengd, áskilnað

¹³³ Gæðahandbók, bls. 31.

¹³⁴ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2840. Þess má geta að í 6. gr. N.ætl. er miðað við að leita sjónarmiða barna sem náð hafa sjö ára aldri.

¹³⁵ Alþt. 1976-1977, A-deild, bls. 701.

um að falla frá því síðar, aðbúnað barns eða umgengni við barn. Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. ætl. má í undantekningartilvikum veita leyfi til ættleiðingar án þess að samþykki forsjáraðila liggja fyrir.

Í 9.-13. gr. ætl. er fjallað um gildi samþykkis sem gefið er erlendis, afturköllun samþykkis og umsagnir tiltekinna aðila þegar samþykki er ekki krafist.

Þegar barn er ættleitt milli landa kemur það í hlut upprunaríkis að tryggja að samþykki allra hlutaðeigandi uppfylli skilyrði Haag-samningsins. Í gæðahandbók kemur fram að upprunaríki skorti oft þá þekkingu og reynslu sem þurfi til að leysa þetta verkefni af hendi. Hér reynir á skyldur viðtökuríkja að tryggja að félög séu einungis löggilt til að hafa milligöngu um ættleiðingar frá löndum þar sem gerðar eru viðeigandi lágmarkskröfur í löggjöf og framkvæmd og að löggilt ættleiðingarfélag hafi nægilega þekkingu og reynslu til að meta hvort samstarfsaðilar í uppruna- ríki standi sig að þessu leyti.¹³⁶

c) Bann við fjárhagslegum ávinningi.

Samkvæmt 14. gr. ætl. er óheimilt að veita leyfi til ættleiðingar ef einhver sá sem samþykkja á ættleiðingu innir af hendi eða veitir viðtöku gjaldi eða fríðindum í tengslum við samþykkið, þar á meðal vegna missis atvinnutekna. Ganga má eftir skriflegum yfirlýsingum þeirra sem málið varðar um þetta. Samkvæmt 3. mgr. 35. gr. má starfsemi löggilts ættleiðingarfélags ekki verða neinum fjárhagslega eða á annan hátt til óhæfilegs ávinnings. Í 20. gr. rg. um ætl.fél. kemur fram að löggilt ættleiðingarfélag megi innheimta gjald af félagsmönnum sínum. Fjárhæð ber að tilkynna ráðuneytinu og má einungis nýta þessa fjármuni til verkefna sem tengjast ættleiðingum. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. má félag einungis inna af hendi fjárgreiðslur til mannúðarmála, fyrir utan fjárgreiðslur vegna kostnaðar við ættleiðingar barna til Íslands.

Ofangreind ákvæði eru sett til að uppfylla það skilyrði Haag-samningsins að stemma stigu við sölu á börnum og verslun með þau. Samkvæmt 8. gr. samningsins skulu miðstjórnvöld gera allar viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir óeðlilegan ávinning, fjárhagslegan eða annan í tengslum við ættleiðingu. Samkvæmt 32. gr. er lagt bann við því að starfsemi sem varðar ættleiðingar megi verða einhverjum til óhæfilegs ávinnings, fjárhagslega eða á annan hátt. Þó er heimilt að krefja um og greiða kostnað og útgjöld, þar með talið sanngjarna sérfræðilega þóknun þeirra sem fást við ættleiðingarmál. Gæta verður þess að greiða forstöðumönnum, stjórnendum eða starfsmönnum stofnana sem fást við ættleiðingar ekki þóknun sem er óhæfilega há miðað við þau störf sem unnin eru.

6.6.2 Kröfur til umsækjenda.

a) Almenn til kröfur til ættleiðenda.

Ljóst er að gerðar eru aðrar og strangari kröfur til þeirra sem óska eftir að ættleiða barn heldur en þegar spurning vaknar um t.d. hvort foreldrar séu hæfir til að annast

¹³⁶ Gæðahandbók, bls. 35.

eigin börn. Áréttá ber að ættleiðing er afdrifarík stjórnvaldsákvörðun sem felur í sér ráðstöfun á lífi og réttarstöðu barns til frambúðar. Ef hagsmunir barnsins eiga að vera í fyrirrúmi verða opinber yfirvöld að tryggja af fremsta megni að barni séu búnar bestu hugsanlegu aðstæður.

Hér verður einnig, eins og áður hefur verið rakið, að taka sérstakt tillit til þess að þarfir og umönnun ættleiddra barna er ólík umönnun annarra barna að því leyti að ættleidd börn hafa orðið fyrir missi eða tengslarofi og því fylgir áfall sem getur haft djúpstæð áhrif á þau. Gera verður þá kröfu til væntanlegra kjörforeldra að þeir hafi getu og hæfni til að hjálpa barni við að takast á við vandamál sem geta komið fram með mismunandi hætti fram á fullorðinsár barnsins.

Á þetta reynir enn frekar þegar kemur að ættleiðingum barna milli landa. Börn sem ættleidd eru erlendis frá hafa mörg dvalið á barnaheimilum eða stofnunum við mismunandi aðstæður sem setja mark sitt á þroska þeirra og hæfni til samskipta og tengslamyndunar við annað fólk. Þá getur verið um að ræða börn sem glíma við margþætta líkamlega eða andlega erfiðleika, m.a. vegna þeirra aðstæðna sem þau hafa búið við eða þess sem þau hafa þurft að þola. Einnig er félagslegur, menningarlegur og trúarlegur bakgrunnur þessara barn oft mjög ólíkur því sem væntanlegir kjörforeldrar þekkja. Kjörforeldrar þurfa m.a. að vera í stakk búnir til að þekkja og mæta hugsanlegum fordómum og kynþáttaviðhorfum í samfélaginu.

Eins og áður sagði gerir 4. gr. ætl. ráð fyrir sérstakri könnun á málefnum þeirra sem óska ættleiðingar. Í lögnum er einnig að finna bein ákvæði um kröfur til ættleiðenda. Samkvæmt a. lið 5. gr. Haag-samningsins ber að taka afstöðu til þess hvort ættleiðendur eru annars vegar *hæfir* til að ættleiða (e. eligible) og hins vegar *til þess fallnir* að ættleiða barn milli landa (e. suited). Með vísan til *hæfis* er átt við að umsækjendur uppfylli öll lagaleg skilyrði en með vísan til þess að viðkomandi séu *til þess fallnir* að ættleiða er vísað til niðurstöðu einstaklingsbundins mats á viðkomandi sem fer fram á félags- og sálfræðilegum forsendum.¹³⁷

Þess ber að geta að í Haag-samningnum eru ekki gerðar fastmótaðar lágmarkskröfur til hæfis umsækjenda en í 15. gr. samningsins eru vísbendingar um hvaða atriði það eru sem ber að meta, þ.e. taka skal saman greinargerð þar sem fram skulu koma upplýsingar um ýmis atriði, svo sem hæfni og hæfi, uppruna og æviferil, fjölskyldu, heilsufarssögu, félagslegar aðstæður, ástæður fyrir ættleiðingu, möguleika til að ættleiða milli landa og einkenni þeirra barna sem viðkomandi teljast hæfir til að ættleiða.

Hér verður litið nánar á skilyrði íslensku ættleiðingarlaganna og reglur um einstaklingsbundið mat. Til samanburðar verður sérstaklega vikið að reglum annarra norrænna ríkja um einstök atriði. Á síðari stigum verður vikið að því hvaða kröfur einstök upprunaríki gera til hæfis og hvaða áhrif þær kröfur hafa á möguleika þeirra sem búsettir eru á Íslandi til að ættleiða barn milli landa.

¹³⁷ Gæðahandbók, bls. 93.

b) *Hverjir geta verið ættleiðendur?*

Í 2. gr. ætl. kemur fram hverjir geta verið ættleiðendur. Á undanförunum árum hefur verið aukið við þann hóp sem heimilað er að ættleiða börn og vísast t.d. til þess sem sagt var um breytingar á gildandi lögum um ættleiðingar.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að *hjón* geti verið ættleiðendur, sbr. 1. mgr. 2. gr. Hjón skulu einnig að jafnaði standa saman að ættleiðingu nema ef um er að ræða stjúpættleiðingu samkvæmt 2. mgr. 2. gr. Þá má skv. 3. mgr. 2. gr. veita öðru hjóna leyfi til ættleiðingar ef hitt er horfið eða geðrænum högum þess svo hátt að það beri ekki skyn á gildi ættleiðingar. Minnt er á að skv. lögum nr. 65/2010 er með hjónum átt við tvo einstaklinga í hjúskap óháð kyni.

Í öðru lagi gilda reglur 2. gr. um hjón einnig um *einstaklinga í óvígðri sambúð*. Með óvígðri sambúð er skv. 5. mgr. 2. gr. átt við sambúð tveggja einstaklinga sem skráð er í þjóðskrá eða sem ráða má af öðrum ótvíræðum gögnum. Heimild sambúðarfólks til að ættleiða börn var nýmæli við setningu gildandi laga.

Í þriðja lagi er heimilt skv. 4. mgr. 2. gr. að leyfa *einhlæypum* manni að ættleiða barn ef sérstaklega stendur á og ættleiðing er ótvírætt talin barninu til hagsbóta. Var það einnig nýmæli við setningu gildandi laga að afmarka heimild einhlæypa í lögum.

Ísland hefur gengið lengra en gert er víðast á öðrum Norðurlöndum við ákvörðun um hverjir geta verið ættleiðendur. Einstaklingum í staðfestri samvist er þannig ekki heimilt að frumættleiða barn í Danmörku og Finnlandi. Svíar riðu á vaðið í þessum efnum árið 2002, Ísland fylgdi svo í kjölfarið árið 2006 og loks Norðmenn árið 2009.

Þá er Ísland hið eina Norðurlandanna sem heimilar ættleiðingar sambúðarfólks. Í norsku skýrslunni er þetta nefnt sem álitaefni en ekki tekin afstaða til þess. Í sænsku skýrslunni er hins vegar lagt til að sambúðarfólk fái heimild til að ættleiða barn saman.

Þá verður að telja kost við íslensku lögin að þar er kveðið á um rétt einhlæypa til að ættleiða og þau skilyrði sem þarf að uppfylla. Annars staðar á Norðurlöndum er almennt gert ráð fyrir að einstaklingar geti verið ættleiðendur en reglur um þetta þó einungis að finna í reglugerðum, leiðbeiningum eða handbókum. Í framkvæmd virðast þar gerðar svipaðar kröfur til ættleiðinga einhlæypa og á Íslandi.¹³⁸ Munirinn er helst sá að annars staðar á Norðurlöndum getur einstaklingur sem óskar þess að ættleiða barn í raun verið í óvígðri sambúð sem taka þar tillit til við mat á hæfi. Verður að telja að slíkt fyrirkomulag tryggji ekki réttarstöðu barns á heimili með þeim hætti sem æskilegast er og að réttarstaðan sé því betri á Íslandi að þessu leyti með tilliti til hagsmuna barns en annars staðar á Norðurlöndum.

Árið 1999 var lögð fram fyrirspurn á Alþingi um ættleiðingar einhlæypa, m.a. hversu oft veitt hefði verið leyfi og hvaða aðstæður hefðu verið lagðar til grundvallar.¹³⁹ Í svari dómsmálaráðherra kemur m.a. fram að skoðun gagna leiði í ljós að fjórum einstaklingum hafi verið veitt leyfi til frumættleiðingar barns á árabílinu 1990-

¹³⁸ Sjá t.d. *um danskan rétt* 6. gr. D.BEK um samþ.ætl. og D.Vej um ætl., kafla 8.2.4, *um norskan rétt* N.RUND um ætl., kafla 3 og *um sænskan rétt* S.HAND um ætl. bls. 90-91.

¹³⁹ Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 1241.

1999 og að í þremur tilvikum hafi verið um að ræða ættleiðingu barns erlendis frá. Þá var vísað til leiðbeiningarreglu sem þá var gengið út frá um sérstakt hæfi einhleyptra.¹⁴⁰ Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni hafa sex einstaklingar fengið leyfi til að ættleiða barn á árabílinu 2007 til og með 30. nóvember 2010. Á sama tímabili hafa verið gefin út fimm forsamþykki til einstaklinga, þar af tvö ný forsamþykki til einstaklinga sem höfðu sótt um áður og fyrra forsamþykki var útrunnið. Í tveimur tilvikum til viðbótar var forsamþykki einstaklinga framlengt.

c) Sambúðartími.

Í 2. gr. ætl. eru ekki gerðar kröfur til þess tíma er hjón skuli hafa verið í hjúskap eða sambúð. Í 1. mgr. 10. gr. ætl.rg. kemur hins vegar fram að hjón skuli á þeim tíma sem þau sækja um hafa verið í samfelldri sambúð í a.m.k. þrjú ár. Með samfelldri sambúð er vísað til þess að meta megi saman sambúð fyrir hjúskap og þann tíma sem hjúskapur hefur varað.¹⁴¹

Samkvæmt 2. gr. ætl. og 2. mgr. 10. gr. ætl.rg. skulu einstaklingar í óvígðri sambúð hafa sannanlega verið í sambúð í a.m.k. 5 ár. Rökin að baki því að heimila sambúðarfólki að ættleiða barn voru m.a. þau að samband sambúðarfólks geti verið traust og heimili þeirra heppilegur uppeldisvettvangur rétt eins og hjóna. Lögð var áhersla á stöðugleika sambands og talið að sambúðartími gæti gefið nokkra vísbendingu um þetta. Nefnt var að skiptar skoðanir gætu verið um tímalengd og að t.d. kæmi til greina að miða við þrjú eða fjögur ár. Einnig var rædd sú hugmynd að miða eingöngu við skráningu sambúðar í þjóðskrá. Ekki voru færð rök fyrir því að festa einungis lágmarkssambúðartíma í lög þegar um óvígða sambúð væri að ræða en ekki í tilvikum hjóna.¹⁴²

Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. ætl.rg. skal miða við fimm ára sambúðartíma þegar um stjúpættleiðingu er að ræða og gildir það hvort sem um er að ræða maka í hjúskap eða óvígðri sambúð. Tekið er fram að víkja megi frá þessu vegna umsóknar maka í hjónabandi eða staðfestri samvist ef barn hefur verið getið við tæknifrjónvagn og verði ekki feðrað af þeim sökum. Í þeim tilvikum skuli sambúð þó hafa varað í a.m.k. tvö og hálf ár.

Reglur um tímalengd sambúðar hjóna eru ekki festar í lög á hinum Norðurlöndunum. Samkvæmt 9. gr. D.BEK um samþ.ætl. er í Danmörku miðað við að sambúð hjóna hafi varað að lámarki í 2½ ár þegar sótt er um. Í D.VEJ um ætl. kemur fram að krafa um sambúðartíma sé til þess fallin að tryggja stöðugleika í samlífi hjóna. Almennt er gerð krafa um að sambúð hjóna hafi verið skráð þennan tíma í þjóðskrá eða lögð fram önnur opinber staðfesting. Ef alveg sérstaklega stendur á má víkja frá kröfu um lágmarkssambúðartíma. Í Noregi kemur fram í N.RUND um ætl. að miða skuli við að hjúskapur hafi varað í a.m.k. 2 ár. Taka má tillit til sambúðar fyrir hjúskap sem unnt er að staðfesta með vottorði frá þjóðskrá eða öðrum

¹⁴⁰ Alþt. 1999-2000, A-deild, bls. 2086-2087.

¹⁴¹ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2838.

¹⁴² Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2838.

opinberum aðila. Víkja má frá þessu í sérstökum tilvikum, fyrst og fremst ef sótt er um að ættleiða tiltekið barn sem umsækjendur hafa myndað sterk tengsl við. Í Svíþjóð og Finnlandi er gerð almenn krafa um stöðugleika í sambandi hjóna en ekki miðað við lágmarkssambúðartíma.

d) Aldur umsækjenda.

Þegar litið er á aldur umsækjenda verður að skoða bæði lágmarksaldur og hámarksaldur.

Um *lágmarksaldur* gildir samkvæmt 5. gr. ætl. að umsækjandi um að ættleiða skal hafa náð 25 ára aldri. Þó má ef sérstaklega stendur á veita þeim sem orðinn er 20 ára leyfi til ættleiðingar. Sambærileg ákvæði eru í lögum á hinum Norðurlöndunum og hafa ekki valdið sérstökum ágreiningi.¹⁴³

Í ætl. er ekki að finna ákvæði um *hámarksaldur* umsækjenda. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laganna kemur að fram að við ættleiðingu sé stefnt að fjölskylduskiptum. Ættleiðendur gangi barni í foreldra stað og staða barnsins eigi að vera sem svipuðust því að það væri eigið barn ættleiðenda. Frá því sjónarmiði sé æskilegast að ekki sé öllu meiri aldursmunur á kjörbarni og kjörforeldrum en tíðast sé hjá börnum og kynforeldrum. Tekið er fram að sums staðar sé miðað við 45 ár.¹⁴⁴

Samkvæmt 11. gr. ætl.rg. er gengið út frá því að umsækjendur megi ekki vera eldri en 45 ára þegar umsókn um frumættleiðingu eða um forsamþykki til ættleiðingar á erlendu barni er lögð fram.¹⁴⁵ Í 2. mgr. 11. gr. er heimild til að víkja frá þessu í eftirfarandi tilvikum:

- a) Annar tveggja umsækjenda er nokkuð eldri en um getur í 1. mgr. og hinn nokkuð yngri.
- b) Umsækjendur hafa ættleitt barn á síðustu tveimur árum áður en umsókn er lögð fram.
- c) Ef alveg sérstakar aðstæður mæla með því að umsókn verði tekin til greina, svo sem ef um er að ræða systkini barns sem umsækjendur hafa áður ættleitt eða önnur sérstök tengsl eru við væntanlegt kjörbarn.

Reglugerðinni var breytt með reglugerð nr. 996/2009 og nýrri málsg. bætt við 11. gr. ætl.rg. Er nú gert ráð fyrir að heimilt sé að gefa út nýtt forsamþykki eða framlengja forsamþykki þegar svo stendur á að gildistími forsamþykkis eða framlengds forsamþykkis til ættleiðingar rennur út eftir að umsækjandi hefur náð 45 ára aldri og

¹⁴³ Þess má geta að í 4. gr. D.ætl. og 5. gr. F.ætl. má víkja frá 25 ára markinu og leyfa umsækjanda sem orðinn er 18 ára að ættleiða þegar sérstaklega stendur á.

¹⁴⁴ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2839.

¹⁴⁵ Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 10. júní 2005 í máli nr. E-9974/2004 var umsókn einhleyprar konu um forsamþykki til að ættleiða barn milli landa hafnað af dómsmálaráðuneytinu, að fenginni umsögn ættleiðingarnefndar. Ástæður voru þær að konan var 47 ára gömul þegar hún sótti um og var einnig haldin mikilli ofþyngd. Héraðsdómur fjallaði um heilsufar konunnar og felldi synjun úr gildi þar sem ekki hefði verið sýnt fram á hættu á sjúkdómum. Í dómi héraðsdóms var hins vegar ekki tekin afstaða til aldurs konunnar.

umsókn hans er til meðferðar hjá stjórnvöldum í upprunaríki, sem heimilar ættleiðingar til umsækjenda sem eru eldri en 45 ára. Nýtt eða framlengt forsamþykki af þessu tagi getur gilt þar til sá umsækjenda sem yngri er, þegar um þar er að ræða, nær 50 ára aldri. Breytingar þessar voru gerðar til að koma til móts við óskir einstaklinga sem vilja ættleiða börn erlendis frá. Þær tóku mið af því að rýmka reglur vegna lengri biðtíma eftir börnum að svo miklu leyti sem það þótti unnt án þess að ganga gegn hagsmunum barna.¹⁴⁶

Hvergi á Norðurlöndum er að finna beint ákvæði í lögum um hámarksaldur umsækjenda um ættleiðingu en hins vegar er fjallað um þessi atriði í reglugerðum eða leiðbeiningum.

Samkvæmt 7. gr. D.BEK um samþ.ætl. er sett það skilyrði í Danmörku að aldursmunur umsækjenda og barns sé ekki meiri en 40 ár á þeim tíma þegar sótt er um. Byggir reglan á því að kjörforeldrar hafi hæfni, getu og úthald til að taka fullan þátt í leik og starfi og til að annast kjörbarn fram á fullorðinsár. Möguleikar til þessa þykja almennt minnka með hækkandi aldri.¹⁴⁷ Reglan er útskýrð frekar í D.VEJ um ætl., kafla 8.2.1. Þeir sem fá *almennt samþykki* þykja hæfir til að ættleiða barn á aldrinum 0-36 mánaða. Við mat á aldursmörkum umsækjenda er miðað við neðstu mörk í aldri barns þannig að umsækjandi um almennt samþykki má ekki vera orðinn 41 árs þegar hann sækir um. Sá sem orðinn er 41 árs getur fengið *sérstakt samþykki* til að ættleiða barn eldra en 1 árs, umsækjandi sem náð hefur 42 ára aldri getur fengið samþykki til að ættleiða barn sem orðið er tveggja ára og svo framvegis.

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. D.BEK um samþ.ætl. má víkja frá kröfu um aldursmun á svipuðum forsendum og heimilað er í 2. mgr. 11. gr. ætl.rg. Við túlkun reglunnar sem er sambærileg við a. lið 2. mgr. 11. gr. er gengið út frá því að aldursmunur yngri umsækjanda og barns sé nokkuð minni en 40 ár. Þá er gengið út frá því að hjón fái ekki samþykki til að ættleiða barn á aldrinum 0-36 mánaða ef annað hjóna er eldra en 45-46 ára. Ef sótt er um að ættleiða annað barn er miðað við að sótt sé um að nýju í síðasta lagi 1½ ári eftir að umsækjendur tóku við fyrra barninu. Í framkvæmd gildir ákvæðið einnig ef sótt er um að ættleiða barn eftir að umsækjendur eignast sitt eigið barn.

Í Noregi er fjallað um hámarksaldur í N.RUND um ætl. Almennt er miðað við að umsækjendur séu ekki eldri en 45 ára á því tímamarki þegar forsamþykki er gefið út. Víkja má frá þessu á sambærilegum forsendum og eiga við skv. 2. mgr. 11. gr. ætl.rg. Í norsku skýrslunni kemur fram að *Buðdir* hafi fjallað um 16 mál á árunum 2007 og 2008 þar sem eingöngu var tekist á um aldur umsækjenda. *Buðdir* staðfesti synjun á útgáfu forsamþykkis í öllum tilvikum þegar báðir umsækjendur voru eldri en 45 ára, í alls sjö málum á þessum tíma. Í öðrum málum var um að ræða aldursmun þar sem sá yngri var allt að 44 ára. Í norsku skýrslunni er lagt til að lögfesta ákvæði um hámarksaldur og skýrar heimildir til að víkja frá þessu þar sem ekki verði um að ræða matskenndar reglur. Auk svipaðra sjónarmiða og nefnd voru um Danmörku og

¹⁴⁶ *Breytingar á ættleiðingarreglugerð taka gildi*, <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/nr/6963>.

¹⁴⁷ Sjá frumvarp 1998/1 LSF 49, kafli 6.

nefnd verða um Svíþjóð hér á eftir er í norsku skýrslunni talið æskilegt að kjörforeldrar séu ekki umtalsvert eldri en flestir foreldrar í Noregi. Nefnt er að meðalaldur móður fyrsta barns sé 28 ár og föður 33 ár. Hlutfall þeirra sem eiga sitt fyrsta barn á aldrinum 40-44 sé 9,4% en einungis 0,4% ef litið sé á aldursbilið 45-49 ára. Þá er talið rétt að líta til kröfu upprunaríkja um aldur þeirra sem heimilað er að ættleiða börn milli landa til að skapa ekki óraunhæfar væntingar hjá væntanlegum kjörforeldrum. Nefnt er að einungis fá upprunaríki geri ráð fyrir umsækjendum eldri en 40 ára fyrir yngstu börnin. Þá er talið mikilvægt að líta til hámarksaldurs í öðrum viðtökuríkjum sem Norðmenn beri sig saman við til að tryggja að væntanlegir kjörforeldrar frá Noregi standi sem mest jafnfætis umsækjendum frá öðrum löndum. Með hliðsjón af ofangreindu er lagt til í skýrslunni að umsækjendur um forsamþykki til að ættleiða barn á aldrinum 0-3 ára skuli vera á aldursbilinu 40-42 og aldrei eldri en 42 ára á því tímamarki þegar sótt er um. Með hliðsjón af bið eftir barni er gert ráð fyrir að þessi aldursmörk hafi í för með sér að kjörforeldrar verði 45-47 ára þegar þeir taka við barni. Lagt er til að unnt verði að víkja frá ákvæði um hámarksaldur ef aldursmunur er á umsækjendum þannig að sá yngri sé undir mörkum og sá eldri ekki meira en 47 ára. Ekki þykir mega réttlæta hærri aldur en þetta með hliðsjón af hagsmunum barns og tekið er fram að eftir því sem aldur sé hærri megi gera strangari kröfur um hæfni á öðrum sviðum. Einnig er lagt til að víkja megi frá reglu um hámarksaldur þegar sótt er um að ættleiða annað barn en báðir umsækjendur verði þó að vera yngri en 45 ára. Að lokum er lagt til að hærri aldursmörk gildi ef sótt er um forsamþykki til að ættleiða eldri börn, 45 ára fyrir börn á aldrinum 3-5 ára og 48 ára fyrir börn eldri en 5 ára. Rétt er að taka fram að ekki er lagt til að hærri aldursmörkin gildi fyrir einstaklinga sem sækja um að ættleiða, í þeim tilvikum verði hámarksaldur alltaf 42 ár óháð aldri eða þörfum barns.¹⁴⁸

Í gildandi lögum í Svíþjóð er ekki að finna ákvæði um efri aldursmörk. Samkvæmt 12. gr., 6. kafla SOL skal m.a. líta til aldurs umsækjenda við mat á hæfi. Í framkvæmd er samkvæmt S.RÁÐ um ætl. miðað við að umsækjendur séu að jafnaði ekki eldri en 42 ára þegar sótt er um og gengið út frá því að væntanlegir kjörforeldrar séu þá um 45 ára þegar kjörbarn er komið til þeirra. Í sænsku skýrslunni er lagt til að lögfesta meginreglu um að umsækjendur í Svíþjóð megi ekki vera eldri en 43 ára þegar sótt er um forsamþykki. Tillagan byggir á því að rétt sé að gera strangar kröfur til þeirra sem vilja ættleiða barn milli landa. Með hliðsjón af því sem barni er fyrir bestu verði m.a. að tryggja eftir fremsta megni að kjörforeldrar hafi fullan lífsþrótt og heilsu til að mæta sérstökum þörfum kjörbarnsins. Hærri aldur væntanlegra kjörforeldra dragi ennfremur úr líkum á því að kjörbarn njóti stuðnings annarra ættingja, svo sem ömmu og afa. Lögð er sérstök áhersla á að hér verði hagsmunir verðandi kjörbarns að ráða umfram hagsmuni þess sem óska þess að ættleiða barn. Tekið er fram að staðan í málum um ættleiðingar barna milli landa, sú staðreynd að forsamþykki

¹⁴⁸ Norska skýrslan, bls. 93-95.

renni í sumum tilvikum út áður en viðkomandi fái barn og að efri aldursmörk komi í veg fyrir að viðkomandi geti sótt um að nýju, breyti engu hér um.¹⁴⁹

Í Finnlandi er ekki að finna beinar reglur um hámarksaldur en í framkvæmd er miðað við að aldursmunur milli kjörbarns og kjörforeldra sé eins eðlilegur og unnt er, hið mesta 40-45 ár.¹⁵⁰ Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum í Finnlandi er ráðgert að í frumvarpi til nýrra nýrra finnskra ættleiðingarlaganna verði miðað við að umsækjendur séu ekki eldri en 42 ára þegar sótt er um leyfi til að ættleiða eða útgáfu forsambýkkis og að væntanlegir kjörforeldrar megi ekki vera eldri en 50 ára þegar ættleiðing á sér stað.

Hér er rétt að nefna einnig *dóm MDE í máli Schwizgebel g. Sviss*. Kærandi hafði fengið leyfi til að ættleiða barn erlendis frá sem hún fékk í sínar hendur árið 2000 og sem hún ættleiddi tveimur árum síðar. Í júlí 2002 sótti kærandi um leyfi til að ættleiða annað barn en var synjað. Hún sótti aftur um síðar og var hafnað tvisvar sinnum árið 2004 og 2005. Loks sótti hún um leyfi til að ættleiða fimm ára barn frá Vietnam en þeirri umsókn var hafnað í apríl 2006. Dómstóll á áfrýjunarstigi staðfesti synjun á þeim grundvelli að of mikill aldursmunur væri á kæranda og því barni sem kærandi hugðist ættleiða. Kærandi var á aldursbilinu 46-48 ára meðan mál hennar var til meðferðar hjá stjórnvöldum og dómstólum í Sviss. Mannréttindadómstóllinn tók til skoðunar hvort kæranda hefði verið mismunað í samanburði við yngri konur sem fengju að ættleiða annað barn. Í niðurstöðu var tekið fram að afar mismunandi viðhorf væru meðal aðildarríkja um það hvaða áhrif aldur hefði á umsókn um ættleiðingu. Ákvarðanir svissneskra yfirvalda voru taldar í samræmi við þær leiðir sem mörg aðildarríki MSE hefðu farið. Þá væri ekki hægt að greina að geðþótti hefði ráðið för í máli kæranda. Stjórnvöld hefðu gefið kæranda kost á að koma að sjónarmiðum sínum og lagt efnislegt mat á málið byggt á rökstuddum og ítarlegum rannsóknum. Réttilega hefði verið tekið mið af hagsmunum barnsins sem stóð til að ættleiða og jafnframt þess barns sem kærandi hafði þegar ættleitt. Þá var í dómi MDE lögð áhersla á að stjórnvöld hefðu sérstakega metið í tilviki kæranda hvaða áhrif aldursmunurinn gæti haft. Ekki var því talið að um brot á 14. gr. samhliða 8. gr. MSE væri að ræða.¹⁵¹

e) Heilbrigði og líkamlegt ástand.

Engin bein ákvæði eru í ætl. um heilsufar umsækjenda. Samkvæmt 3. gr. ætl.rg. skulu umsækjendur um ættleiðingu barns láta fylgja umsókn sinni m.a. upplýsingar um heilsufar og læknisvottorð. Samkvæmt 4. gr. skulu þessar upplýsingar koma fram á sérstökum eyðublöðum sem ráðuneytið lætur í té. Læknisvottorð skal að jafnaði gefið út af heimilislækni umsækjenda eða þeim sem hefur annast umsækjendur ef heimilislækni er ekki til að dreifa. Læknisvottorð má ekki vera eldra

¹⁴⁹ Sænska skýrslan, bls. 215-222.

¹⁵⁰ Sjá leiðbeiningar á heimasíðu Socialverket í Helsinki, http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto_sv/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Sosv/sv/Service+A-/_vrig+service+till+familjer/adoptionsradgivning.

¹⁵¹ *Schwizgebel g. Sviss, dómur MDE frá 10. júní 2010 í máli nr. 25762/07.*

en þriggja mánaða þegar umsókn er lögð fram. Í 3. mgr. 4. gr. ætl.rg. er tekið fram að sýslumaður geti kallað eftir sérstöku vottorði eða álitni sérfræðings um heilsufar umsækjenda ef ástæða þykir til.

Samkvæmt 9. gr. ætl.rg. skulu umsækjendur vera svo andlega og líkamlega heilsuhraustir að tryggt sé, eftir því sem unnt er, að ættleiðing verði barni fyrir bestu. Umsækjendur mega ekki vera haldnir sjúkdómi eða þannig á sig komnir að það dragi úr lífslíkum þeirra á þeim tíma þar til barn verður lögráða, eða minnki möguleika þeirra til að annast vel um barn. Í 2. mgr. 9. gr. eru taldir upp í dæmaskyni sjúkdómar eða líkamsástand sem getur leitt til synjunar á umsókn um ættleiðingu eða um forsamþykki til ættleiðingar á erlendu barni.¹⁵² Um er að ræða:

- a. Alnæmi og aðra alvarlega smitsjúkdóma.
- b. Fötlun eða hreyfihömlun.
- c. Geðsjúkdóma, geðraskanir eða þroskahömlun.
- d. Hjarta- og æðasjúkdóma.
- e. Innkirtlasjúkdóma.
- f. Krabbameinssjúkdóma.
- g. Líffæraþega.
- h. Lungnasjúkdóma.
- i. Meltingafærasjúkdóma.
- j. Nýrnasjúkdóma.
- k. Offitu.
- l. Sjálfsofnæmissjúkdóma.
- m. Sykursýki og taugakerfissjúkdóma.

Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. ætl.rg. setur ráðuneytið nánari reglur um heilsufars-skilyrði umsækjenda til fyllingar ákvæðinu. Slíkar reglur hafa ekki verið settar.

Á Alþingi árið 2002 var lögð fram fyrirspurn m.a. um hvort hjón geti fengið að ættleiða börn ef annað þeirra hafi átt við veikindi að stríða en hitt talið fullkomlega heilbriggt.¹⁵³ Tilefni þessa var tiltekið mál þar sem annar umsækjenda hafði veikt af krabbameini og hafði hjónunum verið synjað um útgáfu forsamþykkis til ættleiðingar. Í svari dómsmálaráðherra segir eftirfarandi:

„ Í samræmi við norrænan rétt hefur það ekki verið talið barni fyrir bestu að heimila frávik frá þeim skilyrðum sem gerð eru samkvæmt því sem fram kemur í svari við fyrstu spurningu að því er annað hjóna varðar þótt hitt teljist heilbriggt. Þetta verði að telja eðlilegar kröfur þegar litið er til þess að ekki er metið þegar hjón sækja um forsamþykki eða ættleiðingu hvort skilyrðum 4. mgr. 2. gr. ættleiðingarlaga sé fullnægt. Að auki bendi ég á hve mikið álag alvarleg veikindi eða jafnvel dauði annars kjörforeldris hefði í för með sér fyrir

¹⁵² Samkvæmt 4. mgr. 9. gr. ætl.rg. má víkja frá ákvæðum 9. gr. þegar sérstaklega stendur á vegna umsóknar um stjúpættleiðingu.

¹⁵³ Alþt. 2002-2003, A-deild, bls. 1830 og Alþt. 2002-2003, B-deild, bls. 1713.

kjörbarn, til viðbótar því að aðlagast nýrri fjölskyldu. Slíkt áfall í fjölskyldu mundi einnig að sjálfsögðu draga úr þrótti og getu hins heilbrigða eða eftirlifandi maka til þess að annast barnið með fullnægjandi hætti.¹⁵⁴

Hér verður reynt að taka saman þær kröfur sem gerðar eru í norrænum rétti til heilbrigðis umsækjenda. Í Danmörku er með svipuðum hætti og hér gert ráð fyrir að umsækjendur um samþykki sem ættleiðendur leggi fram yfirlýsingu um heilsufar og læknisvottorð, sbr. 5. gr. D.BEK um samþ.ætl. Samkvæmt 8. gr. D.BEK um samþ.ætl. er það skilyrði fyrir samþykki að andleg og líkamleg heilsa umsækjenda dragi ekki úr möguleikum á því að ættleiðing verði barni fyrir bestu. Ofangreind atriði eru meðal þeirra sem lagt er mat á til að byrja með í hinu svokallaða *fyrsta skrefi* í ættleiðingarferli í Danmörku. Í *þriðja skrefi* fer svo fram einstaklingsbundið mat á þessum atriðum og þar er almennt byggt á D.VEJ um ætl. kafla 8.2.8, en þó aðallega D.VEJ um heilbrigði þar sem gefnar eru leiðbeiningar um mat á líkamlegu og andlegu heilbrigði umsækjenda um ættleiðingu. Talið er mikilvægt að styðjast við eins skýrar leiðbeiningar og kostur er en jafnframt er hvorki talið æskilegt né mögulegt að setja afgerandi reglur um heilbrigði eða áhrif einstakra sjúkdóma.¹⁵⁵ Þess má geta að D.VEJ um heilbrigði eru talsvert rýmri en eldri reglur um sama efni þar sem tekið hefur verið tillit til breyttar afstöðu til líkamlegs ástands og nýrrar vitneskju um sjúkdóma, lækningu og meðferð. Samkvæmt D.VEJ um heilbrigði skal meta heilbrigði og líkamlegt ástand umsækjenda og meta hvað kunni að þróast eða breytast á uppvaxtarárum barns, eða næstu 20 árin. Er hér miðað við svipuð atriði og koma fram í 9. gr. ætl. rg. Í D.VEJ um heilbrigði er fjallað um ýmsar tegundir sjúkdóma og hvaða áhrif þeir geta haft á hæfi til að ættleiða, m.a. er leiðbeint um mat á lífslíkum. Þá er að finna leiðbeiningar um við hvaða aðstæður rétt sé að krefjast frekari greininga eða upplýsinga um heilsufar eða líkamlegt ástand umsækjenda. Í D.VEJ um heilbrigði er sérstaklega fjallað um heildstætt mat á báðum umsækjendum, þ.e. hvernig t.d. ástand annars geti bætt upp ástand hins þegar hjón sækja um að ættleiða barn (d. compensation). Meginreglan er sú að báðir umsækjendur skulu uppfylla kröfur um heilbrigði. Góð heilsa annars hefur engin áhrif ef lífslíkur hins eru taldar verulega skertar. Ef ekki er um það að ræða þá er talið að góð heilsa annars geti vegið upp á móti annmörkum hjá hinum.

Í Noregi er fjallað um mat á heilsu í N.RUND um ætl. Gert er ráð fyrir að umsækjendur séu við góða heilsu, líkamlega og andlega. Lögð er áhersla á að meta áhrif sjúkdóms á möguleika umsækjenda til að skapa barni gott og öruggt uppeldi fram á fullorðinsár. Miðað er við að fram fari heildstætt mat á foreldrafærni beggja þannig að í framkvæmd geti styrkleikar annars bætt upp frávik hjá hinum.¹⁵⁶ Í N.RUND um ætl. er einnig vikið að því að gera skuli ríkari kröfur til kjörforeldra ef ættleiða á systkini, eldri börn eða börn með sérþarfir. Eins og áður hefur verið vikið að er í norsku skýrslunni lagt til að taka upp aðskilin *skref* í ættleiðingarferli að

¹⁵⁴ Alþt. 2002-2003, B-deild, bls. 1715.

¹⁵⁵ Sjá frumvarp 1998/1 LSF 49, kafli 68.

¹⁵⁶ Norska skýrslan, bls. 85.

danskri fyrirmynd. Þannig yrði skilgreint með almennum hætti í lögum eða reglugerð hvaða atriði það eru sem hafa áhrif á mat á hæfi í *fyrsta skrefi* og er heilsufar meðal þeirra. Í skýrslunni er einnig talið mikilvægt að setja mun skýrari leiðbeiningar um mat á heilbrigði í víðum skilningi til að tryggja frekar faglegt mat, gagnsæi og jafnræði við afgreiðslu mála. Mælt er með því að settar verði leiðbeiningar sambærilegar þeim sem gilda í Danmörku og einnig tekið mið af S.HAND um ætl. við mat á andlegri heilsu og styrkleikum. Við einstaklingsbundið mat á heilsu er lagt til að hvor umsækjenda verði sjálfstætt að uppfylla skilyrði til góðrar andlegar og líkamlegrar heilsu og styrkleikar annars geti ekki bætt upp annmarka hins.¹⁵⁷

Í Svíþjóð er almennt vikið að mati á heilbrigði og heilsufari í 12. gr., 6. kafla SOL. Fjallað er nánar um mat á þessum þáttum í S.HAND um ætl. þar sem lögð er áhersla á áhrif sjúkdóms eða líkamlegs ástands á hæfi og foreldrafærni umsækjenda. Í handbókinni er mat á heilsu og líkamlegu ástandi tengt við þarfir barns. Fjallað er ítarlega um kröfur til andlegrar og líkamlegrar heilsu og áhrif lífsstíls kjörforeldra, svo sem reykingar, notkun áfengis og ýmsa streituvalda. Þá er sjónum beint að andlegum eiginleikum eða styrkleikum sem kjörforeldrar þurfi að búa yfir til að mæta sérstökum þörfum kjörbarns. Í S.HAND um ætl. er lögð áhersla á að hver og einn umsækjandi verði fyllilega að uppfylla kröfur um andlegt og líkamlegt ástand þannig að hann geti axlað fulla ábyrgð á uppeldi barns ef hitt kjörforeldri veikist eða fellur frá.

Í Finnlandi er að finna almennar kröfur til heilbrigðis í 5. gr. F. FÖR um ætl.

f) Hæfi, húsnæði, fjárhagur og sakarferill.

Engin bein ákvæði eru í ætl. um hæfi eða aðstæður umsækjenda að öðru leyti en því að í 4. gr. er vísað til ætlunar ættleiðenda að annast barn og ala það upp og að ættleiðing skuli vera barni fyrir bestu.

Samkvæmt 8. gr. ætl.rg. skulu umsækjendur hafa til að bera eiginleika og skilning á þörfum barna sem gera þá vel hæfa til að sinna forsjárskyldum gagnvart barni í samræmi við ákvæði barnalaga. Með þessu er væntanlega verið að vísa til 28. gr. barnalaga nr. 76/2003 um inntak forsjár þar sem lýst er ýmsum forsjárskyldum.

Samkvæmt því ákvæði ber foreldrum m.a. að:

- annast barn sitt, sýna því umhyggju og virðingu og gegna forsjár- og uppeldisskyldum sínum svo sem best hentar hag barns og þörfum,
- vernda barn sitt gegn andlegu og líkamlegu ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi, og
- afla barni sínu lögmaeltrar fræðslu og ala með því iðjusemi og siðgæði, svo og að stuðla að því að barn fái menntun og starfsþjálfun í samræmi við hæfileika þess og áhugamál.

¹⁵⁷ Norska skýrslan, bls. 95-97.

Í 28. gr. barnalaga kemur einnig fram að forsjá barns felur í sér rétt og skyldu fyrir foreldri til að ráða persónulegum högum barns og barn á rétt á forsjá foreldra sinna, annars eða beggja, uns það verður sjálfráða. Þá ber foreldrum að hafa samráð við barn sitt áður en málefnum þess er ráðið til lykta eftir því sem aldur og þroski barnsins gefur tilefni til. Skal afstaða barns fá aukið vægi eftir því sem barnið eldist og þroskast.

Auk þess að leggja áherslu á almennar forsjárskyldur eru í 12. gr. ætl.rg. talin upp önnur skilyrði sem umsækjendur skulu uppfylla, þ.e.:

- umsækjendur skulu hafa yfir að ráða fullnægjandi húsnæði og öðrum aðbúnaði til þess að geta veitt barni þroskavænleg uppeldisskilyrði, sbr. 1. mgr. 12. gr.
- efnahagur umsækjenda skal vera traustur, sbr. 2. mgr. 12. gr., og
- umsækjendur skulu ekki hafa hlotið refsidóm sem gefur tilefni til að draga í efa hæfni þeirra til að veita barni gott uppeldi, sbr. 3. mgr. 12. gr.

Í ætl.rg. eru ekki frekari vísbendingar um með hvaða hætti skuli meta þau atriði sem talin eru upp í 12. gr. en gert er ráð fyrir umfjöllum um þessi atriði í umsögn barnaverndarnefndar sem nánar verður fjallað um síðar.

Ef litið er á norrænar reglur þá segir í 8. gr. D.BEK um samþ.ætl. að umsækjendur skuli hafa yfir að ráða húsnæði af þeirri gerð sem tryggji barni þroskavænleg uppeldisskilyrði og fjárhagur skuli vera viðunandi. Þá er ákvæði um sakarferil sambærilegt við ákvæði 3. mgr. 12. gr. ætl.rg. Samkvæmt D.VEJ um ætl. er ekki gerð sérstök krafa um stærð eða gerð húsnæðis heldur er þetta metið heildstætt í hverju tilviki. Ákvæðið um traustan fjárhag er túlkað þannig að umsækjendur geti séð fyrir fjölskyldu með fullnægjandi hætti til frambúðar. Litið er til eigna- og skuldastöðu svo og til tekna og tekið er sérstakt tillit til fyrirsjáanlegra breytinga á þessum þáttum. Við mat á þessu er m.a. litið til skila á skattskýrslum, álagningar og hugsanlegra vanskila sem geti bent til óöryggis eða óreiðu í fjármálum. Við mat á sakarferli ber að undirstrika að aflað er sakavottorða á tveimur tímamörkum í ferlinu, fyrst þegar sótt er um og aftur rétt áður en væntanlegir kjörforeldrar fara til útlanda til að sækja barn skv. 12. gr. D.BEK um ætl. Í D.VEJ um ætl. er að finna nokkrar leiðbeiningar um mat á eðli brots og þeim tíma sem liðinn er frá því að brot var framið.

Í N.RUND um ætl. er ekki fjallað sérstaklega um kröfur til húsnæðis eða sakaferils. Um fjármál segir að fjárhagsstaða skuli vera trygg þannig að barnið muni alast upp við öruggar aðstæður. Ekki er afgerandi hversu háar tekjur umsækjendur hafa heldur er lögð áhersla á tryggja afkomu og stöðugleika. Tekið er fram að atvinnuleysi valdi ekki sjálfkrafa synjun, meta þurfi ástæður þessa, hversu lengi atvinnuleysi hefur varað, hversu virkir umsækjendur eru í atvinnuleit og áhrif atvinnuleysis á afkomu og lífsgæði viðkomandi. Sérstaklega er metið samspil innkomu og útgjalda og nauðsynlegt að taka tillit til skulda eða annarra skuldbindinga sem kunna að hvíla á umsækjendum. Í N.HAND um umsögn er vikið að öruggu húsnæði sem henti barninu og fjármálum með svipuðum hætti og nefnt hefur verið. Í norsku skýrslunni er lagt til að skýra öll ofangreind atriði frekar. Lagt er til að afmarka með almennum

hætti skilyrði til húsnæðis, fjárhags og sakarferils í lögum eða reglugerð. Um húsnæði er tekið fram að ekki beri að gera kröfu til þess að umsækjendur eigi húsnæði en þó verði að krefjast þess að fyrirsjáanlega geti verið um varanlegt heimili fjölskyldunnar að ræða. Þá er fjallað nánar í skýrslunni um mat á einstaka refsiverðum brotum eftir alvarleika.¹⁵⁸

Í Svíþjóð er ekki fjallað sérstaklega um mat á húsnæði, fjárhag eða sakarferli í 12. gr., 6. kafla SOL heldur vikið að almennum atriðum sem áður hafa verið nefnd. Í S.HAND um ætl. er lögð áhersla á að meta atvinnu, fjárhag, búsetu og nærsamfélag með hliðsjón af þörfum barns og möguleikum umsækjenda til tryggja barni gott uppeldi. Stöðugleiki í atvinnumálum er talinn mikilvæg forsenda þess að umsækjendur geti helgað sig hlutverki sínu. Sama eigi við um öryggi og stöðugleika í fjármálum. Þess er sérstaklega getið að breytingar á atvinnu og fjárhag eftir að samþykki er gefið geti verið þess eðlis að þær beri tilkynna til yfirvalda sem verði að meta hvort fella skuli samþykki úr gildi.¹⁵⁹ Varðandi húsnæði er lögð áhersla á stöðugleika, sérstaklega að fluningar séu ekki fyrirsjáanlegir í ákveðinn tíma eftir að barn kemur til kjörforeldra sinna. Þá vekur athygli að við mat á sakarferli er ekki eingöngu aflað upplýsinga úr sakaskrá heldur einnig úr málaskrá lögreglu (s. polisens misstanke- og belastningsregister). Upplýsingar sem þarna er að finna eru metnar með tilliti til foreldrahæfni umsækjenda.¹⁶⁰

Í Finnlandi er ekki vísað sérstaklega til húsnæðis, fjárhags og sakarferils í 5. gr. F. FÖR um ætl. en mat á þessum atriðum fellur undir hina almennu kröfu um mat á hæfi og möguleikum til að skapa barni tryggar aðstæður.

g) Umsögn barnaverndarnefndar um hæfi.

Í IV. kafla ætl.rg. er fjallað um umsagnir barnaverndarnefnda í ættleiðingarmálum. Í 15. gr. er vísað til þess að meta skuli hvort umsækjendur uppfylli skilyrði III. kafla, þ.e. skilyrðin um hæfni, heilsufar, sambúðartíma, aldur og þau atriði sem talin eru upp í 12. gr. ætl.rg. Þá eru í 15. gr. listuð upp með eftirfarandi hætti þau atriði sem skulu koma fram í umsögn:

- a. Hvar og hvenær rætt var við umsækjendur.
- b. Ástæður þess að umsækjendur óska eftir að ættleiða barn.
- c. Stutt lýsing á uppvexti umsækjenda, menntun þeirra og störfum.
- d. Lýsing á persónulegum eiginleikum umsækjenda, áhugamálum þeirra og tómstundaiðkan.
- e. Lýsing á afstöðu umsækjenda til umönnunar og uppeldis barna.
- f. Lýsing á heilsufari umsækjenda og notkun þeirra á tóbaki, áfengi eða öðrum vímuefnum.
- g. Lýsing á félagslegri og fjárhagslegri stöðu umsækjenda.

¹⁵⁸ Norska skýrslan, bls. 98-99.

¹⁵⁹ S.HAND um ætl., bls. 93-94.

¹⁶⁰ Sjá S.HAND um ætl., bls. 67-68.

- h. Stutt lýsing á fyrstu kynnum umsækjenda, sambúð og eftir atvikum hjónabandi, þ. á m. hvenær stofnað var til hjúskapar.
- i. Lýsing á heimili umsækjenda og umhverfi þess, sérstaklega með tilliti til þarfa barns sem sótt er um að ættleiða. Greina skal frá afstöðu heimilisins til leiksvæða, leikskóla og skóla, eftir því sem við á.
- j. Lýsing á tengslum umsækjenda og barns sem óskað er eftir að ættleiða.
- k. Lýsing á tengslum umsækjenda og annarra barna á heimili þeirra, ef því er að skipta. Enn fremur á uppeldi þeirra barna, félagslegri stöðu þeirra og öðru sem máli skiptir.
- l. Stutt lýsing á afstöðu nánustu skyldmenna umsækjenda til fyrirhugaðrar ættleiðingar og stuðningi þeirra við barnið ef á þarf að halda.
- k. Stutt lýsing á fyrri sambúðum eða hjónaböndum umsækjenda, ef því er að skipta.
- n. Stutt samantekt og mat.

Í 2. mgr. 15. gr. ætl.rg. eru nefnd atriði sem ber sérstaklega að gæta að þegar einstaklingur sækir um að ættleiða. Þegar sótt er um ættleiðingu fósturbarns ber einnig skv. 3. mgr. 15. gr. að gera grein fyrir aðdraganda fósturs, hvernig hafi tekist til með fóstrið og hvort ættingjum sem kunna að hafa notið umgengni við fósturbarn hafi verið kynnt umsókn um ættleiðingu.

Í frumvarpi til eldri laga um ættleiðingar nr. 15/1978 var áréttað að gera yrði vandaða könnun þar sem leiða yrði í ljós atriði sem vörðuðu mat á uppeldishæfni umsækjenda og hæfni til að sjá hag barns vel borgið, þ. á m. um það hvort kjörforeldrar væru reglusamt fólk, byggju við skipulegan fjárhag, heilbrigði andlega og líkamlega og væru óspillt að siðferði.¹⁶¹ Til fyllingar þessu gaf dómismálaráðuneytið út árið 1997 *Leiðbeiningar fyrir barnaverndarnefndir varðandi umsagnir í ættleiðingarmálum* þar sem segir m.a:

„Barnaverndarnefndir verða að kynna sér gaumgæfilega hagi og uppeldishæfi væntanlegra kjörforeldra áður en þær gefa umsögn um þá. Ástæða er til að benda á, að slíkar kannanir krefjast yfirleitt sérþekkingar og æskilegt er, að nefndir geti leitað sér aðstoðar sérfróðra manna, svo sem félagsráðgjafa, við gerð þeirra. Slíkar kannanir eiga, ef vel er að staðið að geta þjónað tvöföldum tilgangi. Þær eru í fyrsta lagi grundvöllur fyrir umsögn barnaverndarnefndar, en það er einnig æskilegt, að þær geti jafnframt undirbúið umsækjendur undir foreldrahlutverkið og hjálpað þeim til að gera sér grein fyrir, hvort ákvörðun þeirra um ættleiðingu sé nægilega íhuguð.“¹⁶²

Í frumvarpi til gildandi ætl. er tekið fram að könnun og umsögn barnaverndarnefndar sé undirstöðuþáttur ákvörðunar um hvort leyfi til ættleiðingar eða for-

¹⁶¹ Alþt. 1976-1977, A-deild, bls. 706-707.

¹⁶² *Leiðbeiningar fyrir barnaverndarnefndir varðandi umsagnir í ættleiðingarmálum*, bls. 10.

samþykki verði veitt. Því varði miklu að vandað sé til allrar könnunar og úrvinnslu, m.a. verði að ganga úr skugga um hæfni og möguleika umsækjenda til að annast barn, búa því gott heimili og uppeldisumhverfi.¹⁶³

Umsögn barnaverndarnefndar hefur sérstaka þýðingu þegar um ættleiðingu milli landa er að ræða því umsögnin verður einnig undirstaða mats upprunaríkis á því hvort umsækjendur sé hæfir til að ættleiða barn. Þá hefur umsögn verulega þýðingu þegar kemur að vali á fjölskyldu fyrir tiltekið barn. Í ljósi þessa er æskilegt að umsögn taki að einhverju leyti tillit til þeirra atriða sem lögð er áhersla á í því upprunaríki sem umsækjendur óska að ættleiða barn frá.

Hér verður ekki gerð nákvæm grein fyrir leiðbeiningum um hvert það atriði sem umsögn bvn. tekur til. Þess má geta að gildandi ætl. og sérstaklega ætl.rg. hafa breytt nokkuð þeirri málsmeðferð sem áður nefndar leiðbeingar ráðuneytisins miðuðu við. Þar er þó enn að finna sjónarmið um einstök atriði sem telja má í fullu gildi. Rétt er að nefna hér nokkur atriði sem tengjast sérstaklega ættleiðingu barns milli landa en áréttta ber að þessi umfjöllun er ekki tæmandi.

Mikilvægt er að skoða ástæður þess að umsækjendur óska eftir að ættleiða barn og að umsækjendur séu samstíga um þá ákvörðun að ættleiðing sé sú leið sem þeir hafi heilshugar valið umfram aðrar. Þannig er t.d. talið að umsækjendur skuli ekki vera bæði í meðferð við ófrjósemi og í ættleiðingarferli á sama tíma. Þá þarf að taka sérstaklega afstöðu til þess ef kona verður ófrísk og meðgangan komin nokkuð á veg.

Könnuð er afstaða umsækjenda til umönnunar og barnauppeldis og sérstaklega hugmyndir þeirra og væntingar til kjörbarnsins og foreldrahlutverks kjörforeldra. Mikilvægt er að umsækjendur hafi raunsæja mynd af ættleiðingu og þeirri óvissu sem því fylgir að ættleiða barn sem búið hefur verið við ótryggar aðstæður og orðið fyrir áföllum. Umsækjendur verða að vera meðvitaðir um m.a. ólíkan bakgrunn, uppruna, kynþátt, litarhátt, menningu og trú verðandi kjörbarns sem vænta má að taka þurfi tillit til fram á fullorðinsár barnsins. Grundvallaratriði er að umsækjendur geti rætt opinskátt um fordóma og um hæfileika eða getu sína til að takast á við og mæta fordómum á öllum sviðum samfélagsins.

Vegna sérstöðu kjörbarna og þeirra álitaefna sem geta komið upp í uppvexti barnsins er talið mikilvægt að umsækjendur búi yfir ákveðnum persónulegum eiginleikum, s.s. góðri hæfni til samskipta og til að setja sig í spor annarra, þolinmæði, sveigjanleika, umburðarlyndi og tilfinningalegum þroska.

Könnun á félagslegu umhverfi er nauðsynlegur þáttur í mati á umsækjendum og er lögð áhersla á möguleika væntanlegs kjörbarns til að mynda tengsl við aðrar manneskjur, svo sem stórfjölskyldu, kunningja og vini. Þá skiptir máli að meta afstöðu nánustu skyldmenna til fyrirhugaðrar ættleiðingar og talið grundvallaratriði að væntanlegt kjörbarn sé velkomið og muni njóta stuðnings stórfjölskyldu sinnar.

¹⁶³ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2845. Sjá einnig *álit UA frá 16. apríl 1999 í máli nr. 2051/1997* þar sem talað er um að gera þurfi heildstæða, kerfisbundna sérfræðilega rannsókn á högum væntanlegra ættleiðenda og *álit UA frá 3. ágúst 2000 í máli nr. 2435/1998* þar sem áréttað er að umsögn barnaverndarnefndar sé lögundin álitsumleitan sem byggji á sérfræðiþekkingu og reynslu og sem hafi verulega þýðingu í ættleiðingarmáli.

Stöðugleiki í parsambandi er einnig mikilvægur enda talið að aðlögum og þroski barns sé að mörgu leyti háður því að samband umsækjenda sé gott. Umsækjendur verða að búa í tryggu og ástríku sambandi og geta uppfyllt í sameiningu tilfinningalegar þarfir barnsins og tryggt þroska þess og velferð. Sérstaklega er metið hvort um fyrri sambúðir eða hjónabönd hafi verið að ræða, hvaða áhrif slit hafi haft á viðkomandi og hvernig honum hafi tekist að vinna úr þessu.

Skoða þarf hvort önnur börn eru á heimili umsækjenda og hvernig hefur tekist til með uppeldi þeirra. Yfirleitt er miðað við að kjörbarn skuli vera yngsta barnið í fjölskyldunni enda sé það oftast yngsta barnið sem þarfnist mestu aðstoðar, eftirfylgni og stuðnings. Einnig er talið æskilegt að fjöldi barna sé ekki meiri en 2-3 á heimili.

Á öðrum Norðurlöndum má helst benda á S.HAND um ætl. og N.HAND um umsögn þar sem er að finna nokkuð ítarlega umfjöllun um hvernig mat á hæfi er framkvæmt og hvaða áherslur ber að leggja við matið umfram það sem þegar hefur verið rakið.

h) Verklag við gerð umsagnar barnaverndarnefndar.

Í handbók Barnaverndarstofu fyrir barnaverndarnefndir er vikið lítillega að umsögn barnaverndarnefndar skv. ákvæðum ætl., þ.e. fyrst og fremst málsmeðferð. Þar kemur fram að rita skuli greinargerð um þau atriði sem beri að skoða skv. reglugerð um ættleiðingar. Greinargerð skuli svo kynna fyrir umsækjendum og gefa þeim tækifæri til að koma með athugasemdir áður en barnaverndarnefnd afgreiði umsögn sína og sendi hana sýslumanni.¹⁶⁴

Samkvæmt upplýsingum frá Barnavernd Reykjavíkur hefur þar verið útbúið ákveðið verklag við vinnslu umsagnarmála vegna ættleiðingarumsókna. Í þessum leiðbeiningum er m.a. lögð áhersla á fagleg og vönduð vinnubrögð og að starfsmenn skuli sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Við vinnslu máls er gert ráð fyrir viðtölum við umsækjendur, ættingja og vini og heimsókn á heimili umsækjenda. Fram kemur hvaða atriði skuli leitast við að fá fram í viðtölum við umsækjendur. Einnig er þess getið hvaða kaflar skuli vera í greinargerð starfsmanns. Þá er tekið fram að gefa skuli umsækjendum kost á að lesa greinargerð starfsmanns áður en hún er lögð fyrir fund barnaverndarnefndar. Umsækjendum er einnig gefinn kostur á að mæta á fundinn áður en nefndin bókar um afstöðu sína.

i) Verklag við gerð umsagnar ættleiðingarnefndar.

Í 1. mgr. 17. gr. ætl. kemur fram að ráðherra skuli setja reglur um störf ættleiðingarnefndar en slíkar reglur hafa ekki verið settar.

Samkvæmt upplýsingum frá ættleiðingarnefnd afmarkar sýslumaður þau atriði sem nefndin er beðin um að meta og tekur umsögn nefndarinnar mið af þessu. Umsögn ættleiðingarnefndar byggist fyrst og fremst á fyrirliggjandi gögnum en í

¹⁶⁴ Handbók Barnaverndarstofu fyrir barnaverndarnefndir, <http://bvs.is/?ser=298&m=1>, sótt 5. desember 2010.

einhverjum tilvikum hefur aðilum verið bent á að afla viðbótargagna. Ættleiðingarnefnd hefur ekki aflað gagna að eigin frumkvæði og hittir ekki aðila áður en komist er að niðurstöðu.

6.2.3 Sérstakar kröfur vegna ættleiðingar barns milli landa.

a) Kröfur um hæfi.

Í V. kafla ætl.rg. er fjallað sérstaklega um umsagnir barnaverndarnefnda vegna umsókna um forsamþykki til ættleiðingar á erlendu barni.

Samkvæmt 16. gr. ætl.rg. skal í umsögn koma fram hvort bvn. telur umsækjendur vel hæfa, hæfa eða ekki hæfa til að ættleiða barn frá öðru landi. Ekki er þó að finna neina frekari útlistun á því hver sé munur á hæfi að þessu leyti. Í ákvæðinu kemur einnig fram að mat barnaverndarnefndar á hæfi skuli vera rækilega rökstutt og ber að taka fram hvort bvn. mælir með því að forsamþykki verði gefið út eða ekki.

Samkvæmt 17. gr. ætl.rg. skal í umsögn meta hvort umsækjendur uppfylli öll skilyrði III. kafla og 15. gr. ætl.rg. Að auki skal koma fram lýsing á undirbúningi umsækjenda fyrir komu barns til landsins og gerð grein fyrir eftirliti með ung- börnum hér á landi, þ. á m. börnum sem ættleidd eru hingað til lands.

b) Barn til staðar á heimilinu.

Sérstaklega þarf að meta þá stöðu þegar umsækjendur um að ættleiða barn erlendis frá eiga barn fyrir, ýmist eigið barn eða kjörbarn.

Eins og áður sagði er yfirleitt miðað við að kjörbarn verði yngsta barn viðkomandi. Þá er talið nauðsynlegt að tiltekinn tími líði frá því að barn kemur á heimili umsækjenda og þar til tekin er ákvörðun um að óska þess að ættleiða annað barn. Mikilvægt er að foreldrar gefi sér tíma kynnst þörfum barns og til að aðlagast þeim margvíslegu breytingum sem nýtt barn hefur á allt fjölskyldulífið. Þetta á sérstaklega við þegar foreldrar hafa ættleitt barn erlendis frá og óska þess að ættleiða að nýju. Nægir að vísa hér til þess sem áður hefur verið sagt um grundvallarmun á barn-eignum og ættleiðingu, þörfum kjörbarna og þeirri umönnun og athygli sem hvert og eitt kjörbarn á skilið.

Í desember 2009 tóku gildi breytingar á ætl.rg., sbr. reglugerð nr. 996/2009. Nýrri málsgrein var bætt við 2. gr. þess efnis að kjörforeldrum sem hefðu ættleitt erlent barn væri heimilt að leggja fram beiðni um forsamþykki fyrir ættleiðingu annars erlendis barns að liðnum sex mánuðum frá heimkomu barnsins. Viðmiðið voru 12 mánuðir áður en þessi breyting var gerð.¹⁶⁵

Í Danmörku hefur *Adoptionsnævnet* gengið út frá samsvarandi reglu um að líða þurfi 6 mánuðir frá fæðingu eigin barns eða heimkomu ættleidds barns þar til sótt er um samþykki að nýju og samkvæmt upplýsingum frá *Familiestyrelsen* hefur þetta haft í för með sér að umsækjendum sem sækja um áður en þessi tími er liðinn er hafnað strax á fyrsta skrefi í umsóknarferli.

¹⁶⁵ Breytingar á ættleiðingarreglugerð taka gildi, <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/nr/6963>.

Í Noregi og í Finnlandi er hins vegar miðað við að líða þurfi 12 mánuðir frá fæðingu eigin barns eða ættleiðingu barns þar til unnt er að sækja um að nýju. Sérstök áhersla er lögð á að kjörforeldrar verði að einbeita sér algerlega að þörfum kjörbarns í þennan tíma. Í þessum löndum er þetta talinn sá lágmarkstími sem þarf til að skapa stöðugleika í lífi kjörbarnsins og fjölskyldunnar áður en tekin er ákvörðun um að sækja um að ættleiða annað barn. Í Noregi er einnig miðað við að það barn sem sótt er um að ættleiða skuli vera að lágmarki tveimur árum yngra en yngsta barn sem fyrir er á heimilinu.¹⁶⁶

Í Svíþjóð hefur í framkvæmd verið miðað við 12 mánuði að jafnaði og skv. upplýsinga frá MIA hefur verið lagt til að festa það sem reglu.

c) Undirbúningsnámskeið.

Samkvæmt 30. gr. ætl. getur dómsmálaráðherra mælt fyrir um að með umsókn um forsamþykki, eða áður en forsamþykki er gefið út, skuli umsækjendur leggja fram staðfestingu á að þeir hafi sótt námskeið um ættleiðingar erlendra barna. Þá kemur fram að ráðherra geti sett nánari reglur um inntak þess, skipulagningu og gjaldtöku.

Við setningu ætl.rg. á árinu 2005 var kveðið á um að umsækjendur um forsamþykki skyldu leggja fram staðfestingu á því að þeir hefðu sótt námskeið á vegum löggilts ættleiðingarfélags áður en forsamþykki vegna ættleiðingar á erlendu barni yrði gefið út. Þann 18. desember 2009 tóku gildi breytingar á ætl.rg., sbr. reglugerð nr. 996/2009. Í samræmi við þessar breytingar er nú heimilt að gefa út forsamþykki áður en umsækjendur hafa sótt undirbúningsnámskeið hafi slíkt námskeið ekki verið haldið frá því að umsókn um forsamþykki barst sýslumanni enda séu öll önnur skilyrði fyrir útgáfu forsamþykkis uppfyllt. Tekið er fram að sé slíkt forsamþykki gefið út skuli umsækjendur staðfesta skriflega að þeir muni sækja fyrsta mögulega námskeið. Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni hefur reynt á þetta í fjórum málum og nokkrar umsóknir eru auk þess í vinnslu þar sem umsækjendur hafa ekki lokið námskeiði. Þess má geta að skv. upplýsingum frá LÆ voru haldin tvö námskeið árið 2010.

Eins og áður sagði ber ættleiðingarfélag ábyrgð á að væntanlegir kjörforeldrar, sem félagið annast milligöngu fyrir, sækji námskeið til undirbúnings ættleiðingu á erlendu barni, sbr. 5. gr. ætl.fél.rg.

Markmið námskeiðis er að gera væntanlega kjörforeldra betur í stakk búna til að ættleiða barn frá öðru landi. Þar skal veita fræðslu og upplýsingar um þá fjölmörgu þætti sem fylgja því að ættleiða erlent barn og gera að nokkru grein fyrir þjóðlífs-háttum í þeim löndum sem flest börnin komi frá. Við setningu gildandi laga var gert ráð fyrir að það yrði verkefni ráðuneytisins að sjá til þess að námskeið yrðu í boði og að ráðuneytið myndi taka þátt í skipulagningu þeirra. Þá var gert ráð fyrir að námskeiðin yrðu haldin reglulega og að þátttakendur greiddu þátttökugjöld.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Sjá N.RUND um ætl.

¹⁶⁷ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2855.

Á námskeiði er athygli beint að persónulegri stöðu umsækjenda, væntingum þeirra og ástæðum þess að viðkomandi vilja ættleiða barn. Þá er litið til stöðu kjörbarns, lífssögu og aðstæðna þess áður en ættleiðingin á sér stað. Einnig er fjallað um tilfinningatengsl, tengslamyndum og tengslaróf frá sjónarhorni umsækjenda og kjörbarns. Í lok námskeiðs er gert ráð fyrir að umsækjendur hafi aukinn skilning á sérstakri stöðu kjörbarns, kjörforeldra og þeirri nýju fjölskyldu sem verður til við ættleiðingu. Um námskeiðin er einnig vísað til í meðfylgjandi skýrslu starfshóps um undirbúningsnámskeið.

Eins og áður sagði eru undirbúningsnámskeið skylda í Danmörku og Svíþjóð og lagt hefur verið til að námskeið verði gerð að skyldu í Noregi að danskri fyrirmynd. Í Finnlandi fá umsækjendur virka fræðslu samhliða mati á hæfi og útgáfu forsamþykkis.¹⁶⁸

6.3 Ferill eftir útgáfu forsamþykkis.

Eðli málsins samkvæmt er allnokkur munur á ferli ættleiðingarmáls eftir því hvort sótt er um að ættleiða tiltekið barn eða sótt um forsamþykki til að ættleiða barn erlendis frá. Í hinum fyrri tilvikum er tekin afstaða til þess hvort veitt verði leyfi til ættleiðingar strax að loknu mati á hæfi viðkomandi að öðrum skilyrðum uppfylltum. Í síðari tilvikunum er hins vegar um að ræða skref í ferlinu þar sem sjálf ættleiðingin fer fram síðar. Hér verður gefið yfirlit yfir feril ættleiðingarmáls eftir útgáfu forsamþykkis. Miðast umfjöllun við að ættleiðing fari fram fyrir milligöngu löggilts ættleiðingarfélags en síðar verður sérstaklega fjallað um ættleiðingar án milligöngu félags.

6.3.1 Gildistími forsamþykkis.

Nokkuð hefur verið rætt um gildistíma forsamþykkis og tengist það fyrst og fremst fækkun barna og samsvarandi lengri biðtíma fyrir þá sem óska þess að ættleiða.

Við setningu gildandi laga um ættleiðingar var ákveðið að gildistími forsamþykkis til að ættleiða barn erlendis frá skyldi vera tvö ár. Var sá tími talinn nægur, þ.e. að bið eftir barni tæki almennt ekki lengri tíma en tvö ár frá útgáfu forsamþykkis.¹⁶⁹ Með lögum nr. 69/2006 var veitt heimild til að framlengja gildistíma forsamþykkis einu sinni í allt að 12 mánuði. Rökin voru þau að í einstaka tilvikum fengju væntanlegir kjörforeldrar upplýsingar um að þeim stæði til boða að fá tiltekið barn um það leyti sem gildistími forsamþykkis þeirra væri að renna út. Æskilegt væri að bregðast skjótt við og framlengja gildistímamann til þess að hinir væntanlegu kjörforeldrar gætu sótt barnið til upprunaríkisins.¹⁷⁰ Frá árinu 2007 til og með 30. nóvember 2010 hefur sýslumaður afgreitt alls 117 mál um framlengingu forsamþykkis. Einungis fimm umsóknun var hafnað, þar sem of langur tími var liðinn frá því eldra forsamþykki rann út.

¹⁶⁸ Sjá nánar skýrslu starfshóps um undirbúningsnámskeið.

¹⁶⁹ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2855.

¹⁷⁰ Alþt. 2005-2006, A-deild, bls. 1153.

Með lögum nr. 51/2008 var svo ákveðið að lengja gildistíma forsamþykkis úr tveimur árum í þrjú ár. Rökin voru þau að biðtími þeirra sem sækja um ættleiðingu á erlendu barni hefði lengst til muna. Svo væri komið að framlenging á forsamþykki væri orðin regla frekar en undantekning.¹⁷¹

Gildistími samþykkis í Danmörku var lengdur árið 2008. Samkvæmt 3. gr. BEK um samþ.ætl. gildir samþykki til ættleiðenda nú almennt í þrjú ár. Ættleiðingarsamráð getur framlengt gildistíma samþykkis um tvö ár til viðbótar en að liðnum þeim tíma verða umsækjendur að sækja um að nýju ef þeir óska þess enn að ættleiða barn. *Familiestyrelsen* hefur nýverið lýst því yfir að ekki verði komið frekar til móts við óskir þeirra sem biða eftir ættleiðingu barns erlendis frá. Afstaða *Familiestyrelsen* byggir m.a. á þekktum staðreyndum um mikinn fjölda umsækjenda og fækkun í hópi barna sem unnt er að ættleiða milli landa. Þannig geti þeir, sem fengið hafi samþykki til að ættleiða barn, ekki gengið að því gefnu að ættleiðing muni eiga sér stað. *Familiestyrelsen* gerir ekki ráð fyrir að þetta ástand muni breytast verulega í framtíðinni. Lögð er áhersla á að hvati að breytingum á ættleiðingarlöggjöf eigi ætíð að vera hagsmunir barns. Með hliðsjón af vaxandi alþjóðlegri samkeppni um börn sem ættleiða má milli landa og tilheyrandi álags á upprunaríki þykir ekki unnt að réttlæta það að fleiri og eldri umsækjendur séu á biðlistum. Þá er lögð áhersla á að skoða gildistíma forsamþykkis í tengslum við aldur umsækjenda.¹⁷²

Í Noregi er forsamþykki gefið út til þriggja ára með möguleika á framlengingu í eitt ár til viðbótar. Með ósk um framlengingu ber að leggja fram nýtt heilbrigðisvottorð og afla sakavottorðs. *Bufetat* getur í undantekningartilvikum heimilað að framlengja forsamþykki þó liðin séu umrædd fjögur ár en það er háð því skilyrði að upprunaríki hafi þegar valið viðkomandi umsækjendur fyrir tiltekið barn og ættleiðingarmál sé á lokastigi.¹⁷³

Í Svíþjóð er forsamþykki einungis gefið út til tveggja ára, sbr. 4. mgr. 12. gr. 6. kafla SOL, og er miðað við að barn verði að vera komið á heimili kjörforeldra í Svíþjóð innan þessa tíma. Að liðnum tveimur árum verður að sækja um að nýju. Gerð hefur verið tillaga um að lengja gildistíma forsamþykkis í þrjú ár og að miða við að nægilegt sé að væntanlegir kjörforeldrar hafi tekið barn í sína umsjá innan gildistíma forsamþykkis.¹⁷⁴

Í Finnlandi er forsamþykki gefið út til tveggja ára með möguleika á framlengingu í tvö ár, sbr. 4. mgr. 27. gr. F.ÆTL.

¹⁷¹ Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 5266-5267.

¹⁷² Bréf *Familiestyrelsen* til löggiltra ættleiðingarfélaga í Danmörku dags. 23. júní 2010 http://www.familiestyrelsen.dk/fileadmin/Filer/PDF/Adoption/Godkendelsens_varighed.pdf.

¹⁷³ N.RETN um ætl., kafli 7.2.3.

¹⁷⁴ Sænska skýrslan, bls. 221-222.

6.3.2 Breytingar á högum eftir útgáfu forsamþykkis.

Gera verður ráð fyrir að aðstæður fólks geti breyst allnokkuð frá því að forsamþykki er gefið út og þar til viðkomandi ættleiða barn. Á þetta sérstaklega við eftir því sem biðtíminn lengist.

Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. ætl. er sýslumanni heimilt að afturkalla forsamþykki ef hann telur að aðstæður umsækjenda hafi breyst verulega frá útgáfu þess eða ef upplýsingar sem skiptu máli við útgáfu forsamþykkis reynast rangar.

Þegar sótt er um forsamþykki skuldbinda umsækjendur sig til að tilkynna sýslumanni þegar í stað ef verulegar breytingar verða á fjölskylduhögum, heilsufari eða félagslegum aðstæðum. Samkvæmt 19. gr. ætl.fél.rg. skal löggilt félag einnig eftir þörfum og að eigin frumkvæði tilkynna um breyttar aðstæður í sambandi við meðferð ættleiðingarmála sem félagið annast. Með verulegum breytingum er hér t.d. átt við að umsækjandi verði barnshafandi, veikist, flytji búferlum eða breytingar verði á atvinnuhögum. Við mat á því hvenær afturkalla beri forsamþykki virðist á síðari árum, í framkvæmd, tekið nokkuð tillit til þess að biðtími eftir barni hefur lengst. Þannig hafa sum upprunaríki t.d. fallist á að setja umsögn þess sem er barnshafandi í biðstöðu þar til liðinn er ákveðinn tími eftir að barnið fæðist.

Samskonar ákvæði um heimild til að afturkalla forsamþykki er að finna í 2. mgr. 25. gr. a í D.ætl. og í 3. mgr. 22. gr. D.BEK um samþ.ætl., þar sem jafnframt er kveðið á um skyldu væntanlegra kjörforeldra til að tilkynna breytingar. Í D.VEJ um ætl. eru nefnd dæmi um breytingar sem ber að tilkynna, svo sem missi atvinnu, veikindi og refsidóma. Þá eru nefndar breytingar á fjölskyldustöðu eins og t.d. þær að umsækjandi verði barnshafandi. Í framkvæmd er afgreiðslu máls yfirleitt frestað þar til meðganga er komin nokkuð á veg, eða konan er gengin um 16 vikur. Við endanlega afgreiðslu er lögð áhersla á að væntanlegt barn skapi óvissu um fjölskyldustöðu umsækjenda eða þá fjölskyldu sem ráðgert er að kjörbarn verði hluti af. Þessar aðstæður geri það erfitt að meta með nægilegri vissu hvaða þýðingu það muni hafa fyrir umsækjendur að taka við kjörbarni eða hvaða getu og möguleika umsækjendur muni raunverulega hafa í þessu sambandi.¹⁷⁵ Í D.VEJ um ætl. kemur einnig fram að afturkalla megí samþykki ef væntanlegir kjörforeldrar hafna því að ættleiða barn sem samþykki þeirra sem ættleiðenda nær til.

Samsvarandi er ekki að finna með beinum hætti í norskum lögum en þykir engu að síður vera fyrir hendi með stoð í umsókn og útgáfu forsamþykkis, sbr. umfjöllun í N.RUND um ætl. og N.RETN um ætl. Í norsku skýrslunni er fjallað sérstaklega um þá stöðu er umsækjandi verður barnshafandi og miðað við að forsamþykki beri að fella út gildi þegar um 16 vikur eru liðnar af meðgöngu.¹⁷⁶

Í Svíþjóð er sérstaklega tekið fram í 13. gr. SOL um skyldu væntanlegra kjörforeldra til að tilkynna um breyttar aðstæður og ber að afturkalla samþykki ef forsendur þess þykja ekki lengur til staðar.

¹⁷⁵ D.VEJ um ætl. kafli 8.5.

¹⁷⁶ Norska skýrslan bls. 104-105.

6.3.3 Umsókn send til upprunaríkis.

Eins og áður sagði sendir sýslumaður frumrit forsamþykkis til löggilts ættleiðingarfélags. Samkvæmt 12. gr. ætl.fél.rg. sendir félagið forsamþykkið ásamt viðeigandi fylgigögnum til upprunaríkisins. Með viðeigandi fylgigögnum er m.a. átt við umsógn barnaverndarnefndar þar sem mikilvægt er að upprunaríki hafi glögga mynd af högum umsækjenda enda kemur það í hlut upprunaríkis að velja fjölskyldu fyrir barn sem þarf á ættleiðingu að halda. Þá þarf að gæta þess að senda þau gögn sem hvert og eitt upprunaríki kann að gera kröfur um.

Samkvæmt upplýsingum frá ÍÆ eru núna 80 umsóknir væntanlegra kjörforeldra hjá erlendum ríkjum og nokkrar umsóknir í vinnslu.

6.3.4 Kröfur upprunaríkja til ættleiðenda.

a) Almenn.

Það eru ekki eingöngu viðtökuríkin sem gera kröfur til væntanlegra kjörforeldra. Upprunaríki setja einnig sínar eigin reglur um hvaða skilyrði þurfi að vera uppfyllt til þess að ættleiðing milli landa geti komið til greina, m.a. reglur um hæfi væntanlegra kjörforeldra.

Kröfur upprunaríkja geta verið strangari en kröfur viðtökuríkja og þannig er t.d. útgáfa forsamþykkis hér á landi ekki trygging fyrir því að umsækjendur geti sótt um að ættleiða barn erlendis frá. Mikilvægt er að kynna þetta vel fyrir þeim sem óska þess að ættleiða barn og aðstoða umsækjendur við að velja land þar sem líklegast er að viðkomandi uppfylli skilyrðin. Þá má telja rétt að löggilt ættleiðingarfélag sendi ekki umsóknir til upprunaríkis ef það liggur fyrir svart á hvítu að viðkomandi uppfylli ekki þau skilyrði sem upprunaríkið gerir.¹⁷⁷

Kröfur upprunaríkja geta tekið breytingum í takt við þróun ættleiðingarmála í viðkomandi ríki og nauðsynlegt er fyrir miðstjórnvöld og löggilt ættleiðingarfélög að fylgjast vel með þróun í einstaka upprunaríkjum sem Ísland er í ættleiðingarsambandi við. Sem dæmi má nefna var reglum um hæfi og aðstæður væntanlegra kjörforeldra breytt allnokkuð í Kína árið 2007. Ástæður þessa voru fyrst og fremst þær að umsóknum um ættleiðingar á börnum frá Kína hafði fjölgað mjög mikið og langt umfram fjölda þeirra barna sem talin voru þurfa á ættleiðingu að halda. Brugðist var við þessu með því að herða kröfur til umsækjenda, enda gátu kínversk yfirvöld leyft sér að velja einungis þá sem taldir voru æskilegastir eða til þess fallnir að skapa barni bestu og tryggustu aðstæðurnar.

Rétt þykir að gefa hér nokkurt yfirlit yfir þær kröfur sem gerðar eru í dag í þeim löndum sem flest börn hafa komið frá hingað til lands.

¹⁷⁷ Sjá t.d. drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 107: „It is the responsibility of the accredited body in the receiving State to only send applications from prospective adoptive parents who clearly fulfil the formal and legal requirements of the State of origin.“

b) *Kína.*

Samstarf ÍÆ við kínversku ættleiðingarmiðstöðina, The China Center of Adoption Affairs eða CCAA, hófst árið 2001 og komu fyrstu börnin til Íslands um mitt ár 2002. Helstu kröfur kínverskra stjórnvalda í dag eru:

- umsækjendur skulu vera af gagnstæðu kyni og hafa verið í hjónabandi að lágmarki í 2 ár. Ef annar eða báðir hafa verið í hjúskap áður skal núverandi hjúskapur hafa varað a.m.k í 5 ár og má einstaklingur ekki hafa fengið skilnað oftan en tvisvar sinnum,
- umsækjendur skulu hafa náð 30 ára aldri og ekki vera eldri en 50 ára. Víkja má frá þessu ef um er að ræða barn með sérþarfir en þá mega umsækjendur þó ekki vera eldri en 55 ára,
- umsækjendur skulu báðir vera fullkomlega heilbrigðir bæði líkamlega og andlega og mega ekki hafa neina þá sjúkdóma sem eru nánar tilgreindir í reglum. Þar er t.d. um að ræða geðræna sjúkdóma og sjúkdóma sem stytta lífslíkur eða krefjast langvarandi meðferðar. Einnig er gerð krafa um að þyngdarstuðull, body mass index eða BMI, sé ekki hærri en 40,¹⁷⁸
- fjárhagur hjóna verður að vera traustur. Annað hjóna skal hafa fasta atvinnu og árlegar tekjur nema að lágmarki USD 10.000 á hvern fjölskyldumeðlim að meðtöldu væntanlegu kjörbarni. Þá verður nettóeign að ná USD 80.000,
- umsækjendur skulu báðir hafa menntun umfram grunnmenntun, s.s. stúdentspróf, iðnnám eða annað samsvarandi,
- ekki mega vera fleiri en 4 börn í fjölskyldu og yngsta barnið skal hafa náð 1 árs aldri,
- umsækjendur skulu báðir hafa hreint sakavottorð, þó má meta minniháttar brot eins og umferðalagabrot ef langur tími er liðinn,
- umsækjendur mega ekki eiga sögu um heimilisofbeldi, kynferðisbrot, vanrækslu eða ofbeldi gagnvart börnum burtséð frá því hvort viðkomandi var dæmdur eða ekki, eða sögu um misnotkun vímuefna,
- umsækjendur verða að gera sér skýra og glögga grein fyrir því sem ættleiðing milli landa hefur í för með sér og vera reiðubúin til að tryggja barni góð uppvaxtarskilyrði. Umsækjendur verða sérstaklega að vera undir það búnir að takast á við vandamál sem upp kunna að koma, svo sem veikindi barns, þroskastruflanir og aðlögunarvandamál, og
- umsækjendur verða að skuldbinda sig til að fylgja ættleiðingu vel eftir og skila þeim skýrslum sem krafist er í þeim efnun.

c) *Kólumbía.*

Í Kólumbíu er það Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, sem fer með hlutverk miðstjórnvalds, en Ísland hefur verið í samstarfi við Kólumbíu frá árinu 1981. Í Kólumbíu er gerð krafa um að umsækjendur hafi sótt undirbúningsnámskeið fyrir væntanlega kjörforeldra og krafist er sálfræðimats á umsækjendum. Samkvæmt

¹⁷⁸ Formúla fyrir BMI er þyngd (kg)/hæð (m)².

upplýsingum ÍÆ hafa yfirvöld í Kólumbíu einnig nýverið tekið upp þá reglu að krefjast nýrrar úttektar á hæfi væntanlegra kjörforeldra, fyrst tveimur árum eftir að umsókn er móttækin og svo árlega eftir það.

Stjórnvöld hafa einnig sett strangar reglur um aldur umsækjenda og leggja áherslu á að yngstu börnin verði ættleidd af yngstu umsækjendunum. Kröfur eru útfærðar með eftirfarandi hætti:

- umsækjendur á aldrinum 25-38 ára mega ættleiða börn á aldrinum 0-3 ára,
- umsækjendur á aldrinum 39-41 börn á aldrinum 3-4 ára, umsækjendur á aldrinum 42-44 ára börn á aldrinum 5-6 ára og umsækjendur yfir 45 ára mega ættleiða börn eldri en 7 ára,
- ef umsækjendur eru í hjúskap eða sambúð skulu þeir vera gagnkynhneigðir og skal samband hafa varað í a.m.k. þrjú ár,
- einhleypir geta sótt um að ættleiða börn eldri en 7 ára eða börn með sérþarfir,
- umsækjendur skulu eiga að hámarki tvö börn fyrir, og
- fjárhagur skal vera nægilega traustur til að viðkomandi geti tryggt barninu fullnægjandi framfærslu.

d) Indland.

Samstarf ÍÆ við barnaheimili í Kalkútta á Indlandi hófst árið 1987. Ættleiðingar eru undir stjórn miðstjórnvaldsins er nefnist Co-Ordinationg Adoption Resource Agency, CARA. Sérstakar kröfur indverskra stjórnvalda eru eftirfarandi:

- umsækjendur skulu vera frá 30 ára aldri, ekki eldri en 45 ára og samanlagður aldur þeirra ekki yfir 90 ár þegar umsækjendur fá barn til sín. Hægt er að gera undantekningar í ákveðnum tilvikum, svo sem ef sótt er um að ættleiða eldri börn eða börn með sérþarfir, en umsækjendur mega þó ekki vera eldri en 55 ára í þeim tilvikum,
- umsækjendur skulu vera af gagnstæðu kyni. Þeir skulu að jafnaði vera í hjúskap og samanlagður hjúskapar- og sambúðartími ná a.m.k. fimm árum. Í undantekningartilvikum er tekið við umsóknum frá einstaklingum en þeir mega ekki vera eldri en 35 ára þegar barnið kemur til þeirra og mega ekki hafa verið í hjúskap,
- barnlausir umsækjendur hafa forgang og stærð fjölskyldu takmarkast við 1-2 börn, og
- lagt er mat á gögn sem fylgja um fjárhag, aðstæður og heilsufar.

6.3.5 Val á fjölskyldu fyrir barn.

a) Upplýsingar um barn sendar til Íslands.

Eftir að ljóst er að umsækjendur uppfylla skilyrði í því landi sem sótt er um að ættleiða frá tekur við bið sem er mislång eftir hverju upprunaríki á hverjum tíma.

Í Haag-samningnum er ekki vikið berum orðum að vali á fjölskyldu fyrir barn, eða þörun (e. mathcing), en skv. 16. gr. d. ber upprunarríki þó skylda til þess að ákveða, einkum á grundvelli greinargerðar um barnið og væntanlega kjörforeldra, hvort fyrirhuguð ráðstöfun teljist þjóna hagsmunum barnsins best. Í þessu felst að

upprunaríki ber að meta hverjir úr hópi þeirra sem metnir hafa verið hæfir eru best til þess fallnir að mæta þörfum tiltekins barns og senda tillögu þar að lútandi til viðtökuríkis. Lögð hefur verið rík áhersla á að teymi fagaðila komi að þörun fjölskyldu og barns enda sé hér um að ræða eitt mikilvægasta stigið í ættleiðingarferlinu og framkvæmdin geti ráðið úrslitum um hvort ættleiðingin muni verða barninu fyrir bestu.¹⁷⁹

Mikilvægt er að mat fari fram á vegum ættleiðingaryfirvalda áður en væntanlegir kjörforeldrar fá upplýsingar um barn.¹⁸⁰ Þess má geta að í 29. gr. Haag-samningsins er lagt bann við því að væntanlegir kjörforeldrar og kynforeldrar barns eða aðrir sem hafa umsjá barns með höndum hafi samband sín á milli þar til tilteknum skilyrðum samningsins hefur verið fullnægt, nema í þeim undantekningartilvikum þegar ættleiðing á sér stað innan fjölskyldu eða sambandið er í samræmi við þau skilyrði sem bær stjórnvöld setja.

Ef að því kemur að upprunaríki velja ákveðna fjölskyldu fyrir tiltekið barn sem þarf á ættleiðingu að halda eru upplýsingar um barnið sendar löggiltu ættleiðingarfélagi. Í einstaka tilvikum eru sendar upplýsingar um barn án þess að upprunaríki hafi valið tiltekna fjölskyldu og gerir upprunaríki þá ráð fyrir að sá sem hafi heimild til að samþykkja ættleiðinguna sjái um þörun.

Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. ætl.fél.rg. ber félaginu að rannsaka fylgigögn sem berast og fá t.d. álit læknis á læknisfræðilegum upplýsingum um barnið. Íslensk ættleiðing hefur um árabil verið í samstarfi við Gest Pálsson barnalækni eftir því sem nauðsyn krefur. Á ættleiðingarfélagi hvílir sú skylda að tryggja að gögnin gefi glögga mynd af því barni sem um ræðir og hér er fleira en heilsufar sem kemur til skoðunar. Leggja skal til grundvallar að upprunaríki uppfylli skyldur sínar skv. 16. gr. Haag-samningsins um að senda greinargerð þar sem fram komi upplýsingar um hvert barnið er, um aðlögunarhæfni þess, uppruna, æviferil, félagslegar aðstæður, fjölskyldu þess, heilsufarssögu bæði barnsins og ættingja þess, og um allar sérstakar þarfir sem barnið kann að hafa. Upprunaríki ber einnig að senda sannanir fyrir því að nauðsynlegs samþykkis hafi verið aflað, ákvörðun sína um að fyrirhuguð ættleiðing sé talin barninu fyrir bestu og rök sín fyrir henni.

Í gæðahandbók um Haag-samninginn er lögð rík áhersla á að aðildarríki taki höndum saman um að bæta og tryggja að gerð sé markviss og ítarleg greinargerð um stöðu barns. Greinargerðin er grundvöllur að vali á bestu kjörforeldrum fyrir tiltekið barn og upplýsingarnar gera væntanlegum kjörforeldrum kleift að taka upplýsta ákvörðun um ættleiðinguna og að búa sig undir að mæta raunverulegum þörfum barnsins. Þá er mikilvægt að varðveita umræddar upplýsingar með hliðsjón af rétti barns til að þekkja uppruna sinn, sbr. 30. gr. Haag-samningsins.¹⁸¹

¹⁷⁹ Gæðahandbók, bls. 87.

¹⁸⁰ Sjá drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 107: „As soon as the reports on the child have reached the accredited body in the receiving State ... a specialised team, or at least an experienced social worker, should study the report before contacting the prospective adoptive parents.“

¹⁸¹ Gæðahandbók, bls. 84-86.

Ef félagið telur gögnin fullnægjandi kynnir félagið þau væntanlegum kjörforeldrum sem taka ákvörðun um hvort þeir vilji ættleiða barnið en samþykki þeirra er ein forsenda þess að málið haldi áfram, sbr. 17. gr. Haag-samningsins.

b) Samþykki fyrir því að ættleiðing megi fara fram skv. 17. gr. c. Haag-samningsins.

Samkvæmt 17. gr. c. Haag-samningsins þurfa yfirvöld viðtökuríkis sérstaklega að samþykkja að ættleiðingarferli megi halda áfram samhliða því að væntanlegir kjörforeldrar taka afstöðu til tillögu um að þeir ættleiði tiltekið barn. Hér er um að ræða eina mikilvægustu öryggisreglu samningsins þar sem ættleiðingaryfirvöldum er í raun falið að fara yfir mál í heild sinni og meta hvort nokkuð hafi farið úrskaiðis í ferlinu.¹⁸²

Eins og áður sagði er þetta verkefni hér á landi falið löggiltu ættleiðingarfélagi, sbr. 7. og 4. mgr. 12. gr. ætl.fél.rg., en þessu er háttað með ólíkum hætti á Norðurlöndum. Um stöðuna á öðrum Norðurlöndum vísast til einstaka kafla um yfirlit yfir ættleiðingarferli í hverju landi en rétt er að draga þetta þó saman hér.

Fyrst er að geta þess að í Danmörku geta væntanlegir kjörforeldrar leitað til lækna á vegum *Adoptionsnævnet* eftir ráðleggingum áður en þeir taka afstöðu til þess hvort þeir samþykkja að ættleiða tiltekið barn. Þegar kemur að samþykki skv. 17. gr. c. Haag-samningsins er um að ræða ákveðið samspil löggilts félags og *adoptionsamráð*, fyrst og fremst eftir því hvernig samþykki væntanlegir kjörforeldrar hafa fengið.¹⁸³ Samkvæmt upplýsingum frá starfsmönnum *Familiestyrelsen* er lögð áhersla á eftirlitshlutverk *Adoptionsnævnet* í þessu sambandi, en nefndin gerir reglulega úttektir á því hvort og hvernig löggilt ættleiðingarfélög standa sig í þessum efnun. Þá berast nefndinni erindi frá *statsforvaltningen* í tilvikum þar sem eitthvað þykir hafa farið úrskaiðis á þessu stigi í ferlinu.¹⁸⁴

Í Noregi eru það almennt löggilt félög sem samþykkja ættleiðingu en þó kemur til kasta *Faglig utvalg* ef um er að ræða barn með sérþarfir eða eldra barn. Þetta fyrirkomulag er gagnrýnt í norsku skýrslunni. Lagt er til að væntanlegir kjörforeldrar fái leiðbeiningar hjá opinberum yfirvöldum. Mælt er með því að ættleiðingarsamráð (n. regionsråd), sem sett verði upp í tengslum við skrifstofur *Bufetat Region*, meti þannig allar upplýsingar um val á fjölskyldu fyrir barn og hvort fullnægjandi samþykki liggi fyrir og *Bufetat Region* taki formlega ákvörðun skv. 17. gr. c. Haag-samningsins.¹⁸⁵

¹⁸² Gæðahandbók, bls. 89: „Article 17 c) provides one of the most important procedural safeguards in the Convention.“ Sjá einnig drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 108: „The Central Authority, social welfare or public authority should review the documents and the procedure before issuing the agreement in accordance with Article 17 c) that the adoption may proceed.“

¹⁸³ Árið 2009 voru 29% mála lögð fyrir *adoptionsamráð*. Í 58% tilvika var það vegna líkamlegs ástands barnsins, í 27 % tilvika þar sem barn var eldra en almennt samþykki náði til en aðrar ástæður lágu til grundvallar í öðrum tilvikum. Til samanburðar voru 18% mála lagt fyrir *adoptionsamráð* árið 2006, sbr. *Adoptionsnævnets ársberetning 2009*, bls. 51.

¹⁸⁴ T.d. *Adoptionsnævnets ársberetning 2009*, bls. 23-29.

¹⁸⁵ Norska skýrslan, bls. 229-230.

Samkvæmt 3. gr. sænskra laga um fullgildingun Haag-samningsins¹⁸⁶ og 14. gr., 6. kafla SOL, er það *socialnämnd* í Svíþjóð sem tekur ákvörðun samkvæmt 17. gr. c. í Haag-samningnum. Lögð er áhersla á að starfsmaður *Socialnämnd* fundi með væntanlegum kjörforeldrum til að fara vel yfir málið, m.a. hvort viðkomandi séu hæfir til að mæta þörfum þessa tiltekna barns. Stefna skal að því að taka ákvörðun innan tveggja vikna frá því að upplýsingar berast um val á fjölskyldu fyrir barn.¹⁸⁷

Í Finnlandi er það sami aðili sem annast milligöngu um ættleiðingar og gefur samþykki skv. 17. gr. c. í Haag-samningnum, sbr. 6. tl. 1. mgr. 10. gr. F.FÖR um ætl.

6.3.6 Ættleiðing barns með skilgreindar sérþarfir.

a) Almenn um skilgreindar sérþarfir.

Rétt þykir að fjalla hér sérstaklega um ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir (e. special-needs children). Eins og oft hefur verið vikið að er ljóst er að ættleiðingum barna með skilgreindar sérþarfir hefur fjölgað talsvert á undanförmum árum. Líkur þykja á því að þessi þróun haldi áfram og að ríki fari með skipulagðari hætti að leggja áherslu á ættleiðingar þessara barna. Áréttu ber mikilvægi þess að viðtökuríki kynni þessa stöðu til að draga úr óraunhæfum væntingum þeirra sem óska þess að ættleiða barn.¹⁸⁸

Hér er valið að nota orðalagið *skilgreindar sérþarfir*.¹⁸⁹ Eins og nánar verður vikið að síðar má líta svo á að öll kjörbörn hafi ákveðnar sérþarfir umfram önnur börn¹⁹⁰ og lögð hefur verið áhersla á bæði almenna og sérhæfða þekkingu í velferðar- og menntakerfinu á þörfum kjörbarna. Þá ber að geta þess að þegar barn er ættleitt milli landa er almennt gengið út frá því að fyrir liggja sem gleggstar upplýsingar um líkamlegt og andlegt ástand barnsins. Það er þó útilokað að sjá fyrir allt það sem kann að koma í ljós síðar, t.d. þegar um mjög ung börn er að ræða. Þetta er veruleiki sem allir kjörforeldrar horfast í augu við.

Þegar talað er um *börn með skilgreindar sérþarfir* þá liggur fyrir að þau glíma við meiri vandamál en önnur munaðarlaus börn þurfa jafnan að gera. Þetta geta verið vandamál af ýmsu tagi, t.d. meðfædd líkamleg frávik, þroskafrávik, hegðunar-erfiðleikar eða tilteknir sjúkdómar. Undir þessa skilgreiningu falla einnig almennt eldri börn og systkini.¹⁹¹ Um eldri börn má nefna að gengið er út frá því að þau hafi oftast lifað lengur við erfiðar aðstæður en þau sem yngri eru, frekar myndað tengsl

¹⁸⁶ Lag om anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen nr. 191 frá 1997.

¹⁸⁷ S.HAND um ætl, bls. 119-120.

¹⁸⁸ Gæðahandbók, bls. 91: „As more and more countries of origin have mostly children with special needs to propose for intercountry adoption, receiving countries should undertake necessary efforts to inform their candidates about this situation.“

¹⁸⁹ Þess má geta að í Noregi hefur verið lagt til að nota ekki hugtakið „barn með sérstakar þarfir“ heldur hugtakið „barn með þörf fyrir sérstakan stuðning“, sbr. norska skýrslan, bls. 187.

¹⁹⁰ Sjá t.d. S.HAND um ætl, bls. 61 þar sem fjallað er um getu væntanlegra kjörforeldra til að mæta tilteknum þörfum kjörbarna, t.d. með tilliti til tengslarofa og tengslamyndunar og áfallastreitu.

¹⁹¹ Gæðahandbók, bls. 91.

og upplifað frekari rof á tengslum sem geta aukið líkur á ýmsum vandamálum.¹⁹² Þá þykir augljóslega fylgja því meira álag að ættleiða systkini en að ættleiða eitt barn.

Í Haag-samningnum er ekki vikið sérstaklega að ættleiðingum barna með skilgreindar sérþarfir utan þess að skv. 16. gr. skal taka fram í greinargerð um barn um allar þær sérstöku þarfir sem barn kann að hafa. Í gæðahandbók er lögð áhersla á að börn með skilgreindar sérþarfir þurfi kjörforeldra með sérstaka hæfileika og styrk og undirstrikað mikilvægi þess að undirbúa væntanlega kjörforeldra vel undir þetta hlutverk sitt, bæði með almennum hætti og þegar kemur að því að samþykkja ættleiðingu tiltekins barns. Í þessum málum beri að leggja sérstaka áherslu á greinargóðar upplýsingar um stöðu barnsins, sérreglur um val á fjölskyldu fyrir barn og að tryggja beri stuðning og þjónustu að ættleiðingu lokinni.¹⁹³

Í nágildandi lögum eða reglugerð er ekki fjallað sérstaklega um ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir. Eins og nánar verður vikið að hér á eftir hefur mótast ákveðinn ferill við ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir frá Kína.

Hér er rétt að draga hér saman það sem sagt hefur verið um málsmeðferð í Danmörku og Noregi þegar kemur að ættleiðingu barns með skilgreindar sérþarfir. Í Danmörku er eins og áður sagði gert ráð fyrir að þeir sem óska eftir að ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir, þar með talið eldra barn, fái sérstakt samþykki. Fjöldi þeirra sem óska eftir sérstöku samþykki til að ættleiða tiltekið barn hefur aukist allnokkuð frá árinu 2006.¹⁹⁴ Í apríl 2010 sendi *Adoptionsnævnet* út leiðbeiningar um málsmeðferð þegar óskað er eftir sérstöku samþykki. Lögð er áhersla á að umsækjendur ræði sérstaklega við fulltrúa *adoptionsamráð* hjá *Statsforvaltningen* og áður en það samtal eigi sér stað skuli umsækjendur að jafnaði ræða við annan lækni en þann sem starfar á vegum löggiltra ættleiðingarfélaga, eftir atvikum lækni á vegum *Adoptionsnævnet*.¹⁹⁵

Í gildandi lögum í Noregi er ekki að finna sérstakar kröfur til þeirra sem óska þess að ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir en í framkvæmd kemur þó *Faglig utvalg* að ákvörðun um val á fjölskyldu fyrir þessi börn og samþykkir ættleiðinguna, skv. 17. gr. c. Haag-samningsins.¹⁹⁶ Í norsku skýrslunni er lögð áhersla á að taka upp nýtt fyrirkomulag að þessu leyti enda talið að nágildandi framkvæmd standist tæplega þær kröfur sem leiða má af Haag-samningum. Þess má geta að ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir tvöfölduðust í Noregi á árabílinu 2005-2009.¹⁹⁷ Vísað er til umfjöllunar í kafla 4.2.5 um tillögur til breytinga á ættleiðingarlögum í Noregi. Eins og þar kemur fram er m.a. lagt til að flokka samþykki til að ættleiða með skýrum hætti með tilliti til þarfa og aldurs barns. Þá mótast aðrar tillögur einnig af aukinni

¹⁹² Sjá t.d. S.HAND um ætl., bls. 69.

¹⁹³ Gæðahandbók, bls. 91-93.

¹⁹⁴ *Adoptionsnævnets årsberetning 2009*, bls. 52.

¹⁹⁵ *Udtalelse om sagsbehandlingen ved ansøgninger om udvidelse af godkendelsen i forbindelse med matching*. Adoptionsnævnet, 6. apríl 2010, http://www.adoptionsnaevnet.dk/fileadmin/Henstillinger/Udv._af_godkendelse_ved_matching_6_april_2010.pdf.

¹⁹⁶ Í N.RETN um um ætl., kafla 7.2.5, eru leiðbeiningar um hvaða mál heyri undir *Faglig utvalg*.

¹⁹⁷ Norska skýrslan, bls. 16.

áherslu á ættleiðingu barna með sérstakar þarfir, t.d. tillögur um skylduna til að sækja undirbúningsnámskeið, um nýja málsmeðferð og um þörf á frekari fagþekkingu við ákvörðun um samþykki til ættleiðenda.

b) Sérstakt fyrirkomulag í samstarfi við Kína.

Kínversku ættleiðingarsamtökin CCAA hafa með markvissum hætti beint sjónum sínum að ættleiðingum barna með skilgreindar sérþarfir. Rök CCAA fyrir því að leggja aukna áherslu á ættleiðingar þessara barna eru þau að staða barna hafi almennt batnað í Kína, færri börn séu yfirgefin og ættleiðingum annarra barna innan Kína hafi fjölgað.

Í töflu 15 má sjá fjölgun ættleiðinga þeirra barna frá Kína sem þar eru talin glíma við skilgreinar sérþarfir.

Tafla 15. Fjöldi ættleiddra barna með sérþarfir frá Kína og hlutfall þeirra af öllum ættleiðingum.

Ár	Ættleiðingar alls	Ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir	Hlutfall ættleiðinga barna með sérþarfir %
2005	14221	1285	9,0
2006	10646	2131	20,0
2007	7858	2365	30,1
2008	5531	2604	47,1
2009	5294	2583	48,8

Heimild: Skýrsla Kína til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar árið 2010.

Árið 2006 hófust viðræður CCAA við ÍÆ um þessar ættleiðingar og hófst samstarf í kjölfarið.¹⁹⁸ Eins og áður sagði hefur framkvæmd þessara mála mótast nokkuð af samstarfinu við Kína og er ferill við ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir t.d. nokkuð annar en sá sem almennt á við um ættleiðingar barna frá Kína.

Þegar ofangreint samstarf komst á var ákveðið að þeir sem þegar hefðu fengið forsamþykki og áttu umsókn um barn í Kína myndu sækja um sérstakt viðbótarsamþykki sýslumanns. Sýslumaður leitar umsagnar barnaverndarnefndar og ef umsækjendur þykja uppfylla skilyrði er félaginu tilkynnt um viljrði fyrir því að samþykki muni verða gefið út. Umsækjendur geta þá skráð sig á sérstakan biðlista hjá ÍÆ fyrir barn með skilgreindar sérþarfir. Hið sama á við um þá sem frá upphafi miða umsókn sína við barn með skilgreindar sérþarfir. Umsækjendur geta takmarkað umsókn sína við tiltekna sérþarfir eða lýst sig reiðubúna til að takast á við hvaða sérþarfir sem er. Eru umsækjendur hvattir til að ráðfæra sig við sérfræðing áður en tekin er afstaða til þessa.

CCAA birtir reglulega lista á vefsíðu sinni yfir börn með skilgreindar sérþarfir sem kemur til greina að ættleiða. Til að tryggja frekar jafnræði ættleiðingarfélaga lætur CCAA vita með ákveðnum fyrirvara hvenær von er á nýjum lista. Einungis tiltekin ættleiðingarfélög sem CCAA hefur samþykkt hafa aðgang að hverjum lista.

¹⁹⁸ Það vekur athygli að Ísland gefur ekki upp fjölda ættleiddra barna með skilgreindar sérþarfir í skýrslu sinni til Fastaskrifstofu Haag-stofnunarinnar fyrir árin 2005-2009.

Fulltrúar ÍÆ fara yfir þessa lista um leið og þeir berast og það sama gera fulltrúar eða starfsmenn ættleiðingarfélaga annars staðar í heiminum sem hafa aðgang. Hefur ÍÆ reynt að tryggja að það séu ætíð tveir sem sjá um þetta verkefni og að þeir hafi sérstaka fagþekkingu. Hér er þó eingöngu um sjálfboðaliða að ræða.

Ef það er barn á lista sem ÍÆ telur samræmast óskum væntanlegra kjörforeldra sem eru á hinum sérstaka biðlista eftir barni með skilgreindar sérþarfir, þá getur ÍÆ læst aðgangi annarra ættleiðingarfélaga að upplýsingum um viðkomandi barn í 72 klukkustundir.

Í kjölfarið hefur ÍÆ leitað til Gests Pálssonar barnalæknis á barnadeild Landspítalans og fengið álit hans á ástandi barnsins. Samkvæmt upplýsingum frá Gesti er þetta oftast vandasamt verkefni. Börnin glími gjarnan við margþætta erfiðleika sem kalli á samstarf og samráð við sérfræðinga á ýmsum sviðum lækisfræðinnar og erfitt sé að vinna þessi mál innan tilskilinna tímaramma. Að þessu loknu kynnir starfsmaður ÍÆ viðkomandi umsækjendum upplýsingarnar um barnið og afstöðu lækna. Í einhverjum tilvikum hafa lækna mælt gegn því að ættleiðing fari fram og af henni hefur þá ekki orðið.

Ef ekkert þykir standa í vegi fyrir ættleiðingunni staðfestir ÍÆ valið á vefsíðu CCAA. Þar er þá fært inn nafn væntanlegra kjörforeldra og örstutt lýsing á þeirri athugun sem átti sér stað. ÍÆ fær bráðabirgðastaðfestingu á ættleiðingunni frá Kína yfirleitt innan 14 daga og endanlega staðfestingu innan mánaðar. Ekki eru dæmi um að Kína hafi hafnað því að staðfesta ættleiðingu hingað til lands sem farið hefur fram með þessum hætti. Þegar staðfesting kínverskra stjórnvalda liggur fyrir gengur sýslumaður frá endanlegu viðbótarforsamþykki til þess að ættleiða hið tiltekna barn.

Tafla 16. Afgreiðsla umsókna um viðbótarforsamþykki frá árinu 2007 til 30. nóvember 2010.

	2007	2008	2009	2010
Útgefið viðbótarforsamþykki	5	10	7	11
Umsókn hafnað	-	1	-	-
Mál í vinnslu	-	1	2	7

Í töflu 16 má sjá fjölda og afgreiðslu sýslumanns á umsóknum um viðbótarforsamþykki. Í því eina tilviki sem var hafnað mun ástæðan hafa verið aldur umsækjenda.

ÍÆ telur að ættleiðing barna með skilgreindar sérþarfir muni að einhverju leyti snúa við þeirri fækkun sem orðið hefur á ættleiddum börnum frá Kína hingað til lands, t.d. þar sem ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir taki oft mun skemmri tíma en ella. Samkvæmt upplýsingum frá ÍÆ eru dæmi um að umsækjendur hafi fengið upplýsingar um barn einungis nokkrum mánuðum eftir að umsókn þeirra er lögð inn.

Einhver reynsla er af samskonar samstarfi á öðrum Norðurlöndum en þess verður þó að geta að í Noregi er ekki fallist á að ættleiðing barns með skilgreindar sérþarfir geti farið fram með þessum hætti. Í Danmörku er einnig líklegt að ekki takist að gefa út sérstakt samþykki innan tilskilins tíma ef það liggur ekki þegar fyrir og í Svíþjóð

eru áhöld um hvort *socialnämnden* tekst að samþykkja ættleiðinguna fyrir sitt leyti. Á öllum Norðurlöndunum hefur verið rætt nokkuð hvort yfirleitt sé unnt að vinna mál með fullnægjandi hætti innan þessa ramma og hvort skerpa eigi að öðru leyti reglur um málsmeðferð í málum barna með skilgreindar sérþarfir.

6.3.7 *Koma barnsins til Íslands.*

Þegar öll tilskilin samþykki liggja fyrir getur liðið nokkur tími þar til væntanlegir kjörforeldrar fá tilkynningu um að heimilt sé að halda utan til að sækja barnið og á þeim tíma er almennt óheimilt að hafa nokkurt samband við barnið eða þá sem annast það. Samkvæmt 19. gr. Haag-samningsins skulu miðstjórnvöld tryggja að flutningur barns fari fram við öruggar og viðeigandi aðstæður og, ef unnt er, að væntanlegum kjörforeldrum viðstöddum. Með hliðsjón af þessu gera flest lönd kröfu til þess að væntanlegir kjörforeldrar ferðist sjálfir til upprunaríkis að sækja börnin. Stundum koma tilkynningar um nokkur börn í einu, svo sem frá Kína, og ferðast þá hópur væntanlegra kjörforelda oft saman til upprunaríkis.

Samkvæmt 8. gr. ætl.fél.rg. skal löggilt ættleiðingarfélag aðstoða umsækjendur við ferðir til og frá upprunaríki og dvöl þar.¹⁹⁹ ÍÆ hefur m.a. útbúið bæklinga um ferðir til þeirra landa sem félagið hefur milligöngu um ættleiðingar frá og hefur einnig haldið námskeið til að undirbúa ferðir.²⁰⁰ Þess má geta að fæðingarorlof vegna ættleidds barns getur hafist við upphaf ferðar en gæta verður þess að tilkynna um fyrirhugaða töku orlofs með ákveðnum fyrirvara.

Samkvæmt áður nefndri 8. gr. ber félaginu einnig að aðstoða umsækjendur vegna aðgerða dómstóla eða stjórnvalda í upprunaríkinu í tilefni af ættleiðingu barns.

6.3.8 *Ættleiðingin og ráðstafanir eftir heimkomu.*

Mismunandi er eftir löggjöf einstakra ríkja hvort sjálf ættleiðingin fer fram í upprunaríki barns eða í viðtökuríki eftir að heim er komið, sbr. og 28. gr. Haag-samningsins. Í þeim ríkjum þar sem ættleiðing fer ekki fram í upprunaríki eru lögráð barnsins falin væntanlegum kjörforeldrum sem sækja svo um ættleiðingu við komu hingað til lands.

Mikilvægt ákvæði er að finna í 23. gr. Haag-samningsins þess efnis að ættleiðing sem bært stjórnvald ættleiðingaríkis hefur staðfest að hafi farið fram, skuli viðurkennd í lagaframkvæmd annarra samningsríkja. Gert er ráð fyrir að viðtökuríki staðfesti sérstaklega þær ættleiðingar sem fara fram í upprunaríki.

Þetta er áréttað í reglugerð um ættleiðingarfélög. Í 13. gr. er fjallað um þá stöðu þegar ættleiðing var ekki veitt í upprunaríki barns. Þá skal félag eftir komu barns hingað til lands senda sýslumanni umsókn væntanlegra kjörforeldra um ættleiðingu barnsins og nafnbreytingu. Í 14. gr. er fjallað um ættleiðingar sem eiga sér stað í upprunaríkjum sem eru aðilar að Haag-samningnum. Í þeim tilvikum sendir löggilt

¹⁹⁹ Sjá drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 108-109.

²⁰⁰ Á heimasíðu Foreldrafélags ættleiddra barna, www.aettleiding.is, er einnig að finna gagnlegar upplýsingar um undirbúning og ferðalagið.

ættleiðingarfélag sýslumanni umsókn kjörforeldra um skriflega viðurkenningu á gildi ættleiðingarinnar, um nafn barns og staðfestingu á því að barnið öðlist íslenskt ríkisfang ef kjörforeldrar óska þess.

Í 3. mgr. 3. gr. ætl. r. er fjallað um hvaða gögn skuli fylgja þegar sótt er annars vegar um ættleiðingarleyfi á grundvelli forsamþykkis og hins vegar þegar sótt er um staðfestingu ráðuneytisins á réttaráhrifum ættleiðingar barns erlendis.

Þess ber að geta að ættleidd börn erlendis frá eiga almennt rétt á íslensku ríkisfangi skv. lögum nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt með síðari breytingum. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. a. öðlast erlent barn sem ættleitt er af íslenskum ríkisborgara með leyfi íslenskra stjórnvalda, íslenskt ríkisfang við ættleiðinguna ef barnið er yngra en 12 ára. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. a. gildir það sama þegar barn er ættleitt með erlendri ákvörðun sem íslensk stjórnvöld viðurkenna og þá við staðfestingu dómsmálaráðuneytis að ósk ættleiðanda.

Eftir að heim er komið ganga kjörforeldrar frá skráningu barns í þjóðskrá. Barn er fyrst skráð undir því nafni sem er í fæðingarvottorði og vegabréfi og við skráningu fær barnið úthlutað kennitölu. Um nafnbreytingu gilda svo lög nr. 45/1996 um mannanöfn með síðari breytingum.

6.4 Réttaráhrif ættleiðingar.

6.4.1 Almenn um réttaráhrif ættleiðingar.

Auk ákvæðis 23. gr. Haag-samningsins um viðurkenningu ættleiðinga milli aðildarríkja samningsins er almennt fjallað um réttaráhrif ættleiðinga barna erlendis í 38. gr. íslensku ætl. sem gildir óháð því hvort um Haag-ríki er að ræða eða ekki.

Samkvæmt þessu ákvæði gildir ættleiðing sem veitt hefur verið erlendis einnig hér á landi ef ættleiðingin var veitt á grundvelli forsamþykkis sem gefið hefur verið út samkvæmt ákvæðum laganna. Sá fyrirvari er gerður í 39. gr. ætl., sbr. 24. gr. Haag-samningsins, að erlend ættleiðing gildi ekki hér á landi ef hún gengur í berhöggi við grunnreglur íslensks réttar. Sem dæmi um þetta má nefna ef samþykkisreglur væru mjög frábrugðnar íslenskum lögum eða ættleiðing hefði verið veitt í algerri andstöðu við sjónarmið t.d. 15 ára barns.²⁰¹

Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. ætl. getur sýslumaður ákveðið að réttaráhrif ættleiðingar barns sem veitt hefur verið erlendis verði þau sömu og ættleiðingar sem heimiluð hefur verið hér á landi. Vísar þetta til 25. gr. laganna um réttaráhrif þar sem segir að við ættleiðingu öðlist kjörbarn sömu réttarstöðu gagnvart kjörforeldrum, ættmennum þeirra og þeim sem eru í kjörsifjum við þá eins og það væri eigið barn kjörforeldra, nema lög mæli á annan veg. Frá sama tíma falla niður lagatengsl barnsins við kynforeldra þess og aðra, nema lög kveði á um annað.

Réttaráhrif ættleiðinga eru mismunandi eftir einstaka ríkjum og má hér vísa til umfjöllunar í kafla 2.2 um muninn á sterkum og veikum ættleiðingum. Við gerð Haag-samningsins var ekki markmið að samræma réttaráhrif allra ættleiðinga. Þess

²⁰¹ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2859.

má þó geta að skv. 2. mgr. 2. gr. samningsins tekur hann einungis til ættleiðinga sem stofna til varanlegra sifjatengsla milli kjörforeldra og kjörbarna.

Í 26. og 27. gr. Haag-samningsins er að finna ákvæði sem ætlað er að tryggja gagnkvæma viðurkenningu. Í 1. mgr. 26. gr. samningsins kemur fram að í viðurkenningu á ættleiðingu felist í fyrsta lagi viðurkenning á lagalegum tengslum kjörforeldra og barns og foreldraskyldum kjörforeldra gagnvart barninu. Í öðru lagi felist í viðurkenningu niðurfelling lagalegra tengsla barnsins við kynforeldra ef ættleiðingin hafi þau réttaráhrif í því samningsríki þar sem hún fór fram. Í 2. mgr. 26. gr. er tekið fram að hafi ættleiðing þau réttaráhrif að lagaleg tengsl barns og kynforeldra þess falli niður skuli barn njóta í viðtökuríki, og öðrum samningsríkjum sem viðurkenna ættleiðinguna, samsvarandi réttinda og leiða af ættleiðingu með þeim áhrifum í hverju slíku samningsríki. Í 27. gr. samningsins segir einnig að hafi ættleiðing sem veitt er í upprunaríki ekki þau áhrif að fella niður lagaleg tengsl barns og kynforeldra megi í viðtökuríki að vissum skilyrðum uppfylltum breyta réttaráhrifum ættleiðingar þannig að hún hafi engu að síður þessi áhrif í viðtökuríkinu. Eitt af skilyrðunum er að samþykki allra til bærra aðila hafi verið eða sé veitt vegna slíkrar ættleiðingar og að hún teljist barni fyrir bestu.

6.4.2 Niðurfelling ættleiðingar.

Þess ber að geta að við setningu nógildandi laga voru felld niður eldri ákvæði sem heimiluðu niðurfellingu ættleiðingar að vissum skilyrðum uppfylltum. Lögð er áhersla á að skapa stöðugleika um tengsl kjörforeldra og kjörbarna og að staða þeirra eigi að vera sem svipuðust því sem er hjá kynforeldrum og börnum þeirra. Óeðlilegt þykir að heimila rof á þessum tengslum með niðurfellingu ættleiðingarinnar enda gæti tilvist þessa skapað óvissu og óróa. Ef erfiðleikar koma upp vegna tengsla kjörforeldra og kjörbarna getur reynt á ákvæði barnalaga og barnaverndarlaga.²⁰²

6.5 Stuðningur/eftirfylgd eftir heimkomu barns.

6.5.1 Stuðningur og þjónusta við kjörbarn og fjölskyldu þess.

a) Fyrst eftir heimkomu.

Almennt er viðurkennt að ættleidd börn koma flest frá löndum þar sem heilbrigðis-hættir eru aðrir en þeir sem tíðkast á Íslandi. Sums staðar er ekki til staðar hefðbundin mæðra- eða ungbarnavernd, ónæmisaðgerðir ófullkomnar og landlæg vandamál til staðar, svo ýmsir sjúkdómar, næringaskortur, berklar, lifrabólga og sjúkdómsvaldandi bakteríusýkingar.²⁰³

Strax eftir heimkomu fara ættleidd börn í ítarlega lækni- og sálfræðingaskoðun á göngudeild smitsjúkdóma á Barnaspítala Hringisins, Landspítala – háskólasjúkrahúsi. Er þetta í samræmi við reglugerð um sóttvarnarráðstafanir nr. 414/2007 sem sett er með stoð í sóttvarnarlögum nr. 19/1997. Samkvæmt 8. gr. reglugerðarinnar skal gera lækni- rannsókn á þeim sem koma til landsins og sækja um dvalarleyfi samkvæmt verklags-

²⁰² Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2861.

²⁰³ Ung- og smábarnavernd. Leiðbeiningar um heilsuvernd barna 0-5 ára. Landlæknisembættið 2010, bls. 330.

reglum sóttvarnarlæknis sem miðast við sérstakt hættuástand vegna smitsjúkdóma farsóttá á tilteknu landsvæði. Samkvæmt verklagsreglum sóttvarnarlæknis frá 12. júlí 2007 eru gerðar tiltekna rannsóknir á öllum sem flytjast hingað til lands frá Mið- og Suður-Ameríku, þ.m.t. Mexíkó, Evrópu utan Evrópska efnahagssvæðisins, Asíu og Afríku.²⁰⁴

Auk almennrar skoðunar, m.a. með tilliti til næringarástands og mögulegra sýkinga, er lagt mat á þroska barnsins og gerð blóðrannsókn, aðallega með tilliti til blóðleysis og beinkramar. Þá er gerð skimun með tilliti til lifrabólgu, eyðnismits, vanstarfsemi skjaldkirtils o.fl. Gert er berklapróf og tekin röntgenmynd af lungum og m.a. gerð þvagrannsókn og ræktun. Þegar niðurstöður liggja fyrir er veitt viðeigandi meðferð. Samtímis er gengið úr skugga um hvort ónæmisáðgerðir séu fullnægjandi og gerðar skriflegar tillögur þar að lútandi til viðkomandi heilsugæslustöðvar og skólaheilsugæslu ef við á. Læknisskoðun og rannsóknir eru aðstandendum barnanna að kostnaðarlausu.

Ofangreind þjónusta við ættleidd börn fyrst eftir heimkomu er með svipuðum hætti á öðrum Norðurlöndum og ekki talin ástæða til að rekja það nánar hér.

b) Frekari stuðningur og þjónusta (e. post adoption services).

Samkvæmt 9. gr. c. Haag-samningsins skulu miðstjórnvöld, annað hvort beint eða fyrir tilstilli almennra stjórnvalda eða annarra stofnana sem til þess hafa hlotið viðurkenningu, gera allar viðeigandi ráðstafanir til að stuðla að þróun ráðgjafarþjónustu og að því að veitt sé þjónusta að aflokinni ættleiðingu. Lögð hefur verið áhersla á aðstoð og ráðgjöf á mismunandi stigum í þroska barns til fullorðinsára og að aðstoða þann sem hefur verið ættleiddur við að leita uppruna síns.²⁰⁵

Burtséð frá því sem áður var rakið hefur ekki verið gert ráð fyrir sérstökum opinberum stuðningi við kjörbörn og kjörforeldra hér á landi umfram það sem leiðir af allri almennri þjónustu við börn og foreldra þeirra. Eftir að rannsókn á göngudeild smitsjúkdóma barna á Barnaspítalnum er lokið er þannig gert ráð fyrir að áframhaldandi eftirlit með heilsu kjörbarns sé í höndum viðkomandi heilsugæslustöðvar eftir því sem þörf krefur. Ef um alvarleg þroskafrávik er að ræða eru þó strax gerðar viðeigandi ráðstafanir og börnum með alvarlega smitsjúkdóma er fylgt áfram eftir á Barnaspítala Hringins.

Auk þjónustu heilsugæslunnar eiga kjörforeldrar almennt rétt á sömu þjónustu annarra stofnana og allir aðrir foreldrar eiga rétt á vegna barna sinna. Vísast hér m.a. til þess sem vikið var að í kafla 2.3.2, t.d. um rétt til fæðingar- og foreldraorlofs.

Eins og áður sagði er gert ráð fyrir í 9. gr. ætl.fél.rg. að löggilt ættleiðingarfélag sinni ráðgjafarþjónustu um ættleiðingar og veiti félagsmönnum sínum þjónustu eftir að ættleiðing hefur verið veitt, með vísan til 9. gr. c. Haag-samningsins. Frá árinu 2006 hefur starfað á vegum ÍÆ svokölluð PAS-nefnd sem vinnur að þjónustu við

²⁰⁴ Verklagsreglur um læknisrannsókn á fólki sem flyst til landsins, <http://landlaeknir.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4482>.

²⁰⁵ Niðurstöður sérfræðinganeftndar 2010.

ættleidd börn eftir heimkomu (e. post-adoption services). Þjónusta af þessu tagi hefur verið skilgreind sem fjölþætt aðstoð til handa ákveðnum hópum sem hafa þörf fyrir stuðning sem tengist ættleiðingunni. Markmiðið er að aðstoða fjölskyldur við að aðlagast eftir að ættleiðing er gengin í gegn. Þjónusta eftir ættleiðingu nær jafnt til kjörbarna, kjörforeldra og annarra ættingja. ÍÆ hefur leitast við að veita ráðgjöf og hafa yfirsýn yfir þá sérfræðinga sem unnið hafa með ákveðin og skilgreind mál sem tengjast ættleiðingu, s.s. lækna, sálfræðinga og talmeinafræðinga. Þá hafa verið haldnar ráðstefnur, málþing, námskeið o.fl. um þessi málefni.

Einnig má geta þess að á heimasíðu Foreldrafélags ættleiddra barna, aettleiding.is, er að finna lista yfir fjölmarga sérfræðinga sem unnið hafa með ættleiddum börnum og taldir eru þekktir þarfar þeirra og líðan.

Á öðrum Norðurlöndum hefur víðast verið lögð ríkari áhersla á ábyrgð og þátttöku stjórnvalda í ráðgjöf og þjónustu eftir ættleiðingu. Samkvæmt 35. gr. dönsku BEK um samþ.ætl. skal *statsforvaltningen* bjóða kjörforeldrum ráðgjöf og heimsókn eftir heimkomu barns. Árið 2006 fór af stað sérstakt verkefni í Danmörku um þjónustu í þrjú ár eftir ættleiðingu á ábyrgð *Familiestyrelsen* sem nánar verður vikið að síðar.

Við fullgildingu Haag-samningsins í Noregi var lögð áhersla á að kjörbörn ættu sömu rétt á þjónustu og öll önnur börn auk þess sem löggilt ættleiðingarfélög hefðu þróað talsverða þjónustu við ættleidd börn og kjörforeldra.²⁰⁶ Í norsku skýrslunni er hins vegar talið nauðsynlegt að auka ábyrgð stjórnvalda á ráðgjöf og þjónustu og lagt til að *Buřdir* verði falið að skipuleggja þjónustu samsvarandi þeirri sem boðin hefur verið í Danmörku. Einnig er lögð áhersla á að auka sérþekkingu og hæfni allra þeirra sem veita börnum þjónustu á hinum ýmsu sviðum samfélagsins.²⁰⁷

Í Svíþjóð er tekið fram í 1. gr. 5. kafla SOL að *socialnämnd* skuli huga að sérstökum þörfum barna í tilteknum aðstæðum sem þurfi á stuðningi eða hjálp að halda, t.d. barna sem hafa verið ættleidd. Í framkvæmd er stuðningur skipulagður samhliða því að tekin hefur verið ákvörðun um ættleiðingu tiltekins barns eftir að upplýsingar berast erlendis frá um val á fjölskyldu fyrir barnið. Lögð er áhersla á þetta sem sérstakt verkefni umfram þann almenna stuðning sem öll börn eiga rétt á. Einnig er lögð áhersla á þekkingu á þörfum ættleiddra barna í öllu starfi með börn og samstarf mismunandi þjónstuaðila. Löggilt ættleiðingarfélög og hagsmunafélög í Svíþjóð þykja einnig veita mikilvæga þjónustu í þessum efnum sem viðbót við ábyrgð og skyldur hins opinbera.²⁰⁸

Samkvæmt 18. gr. finnsku ættleiðingarlaganna er það á ábyrgð sömu aðila og sjá um að meta hæfi umsækjenda, að fylgjast með því hvernig tekst til með ættleiðingu og grípa til nauðsynlegra ráðstafana til að tryggja að ættleiðing þjóni hagsmunum barns.

²⁰⁶ Norska skýrslan, bls. 242. Þar er einnig vikið að sérhæfingu sem þróast hefur innan almennrar og skólaheilsugæslu í Noregi með tilliti til þarfa kjörbarna.

²⁰⁷ Norska skýrslan, bls. 243-244.

²⁰⁸ S.RÁÐ um ætl. og S.HAND um ætl. bls. 170-182.

6.5.2 Skýrslur til upprunaríkja.

Samkvæmt 9. gr. e. Haag-samningsins skulu viðtökuríki, að því marki sem landslög þeirra leyfa, svara réttmætum beiðnum yfirvalda í upprunaríkjum um upplýsingar varðandi aðstæður í ákveðnum ættleiðingartilvikum. Í ættleiðingarlöggjöf ýmissa upprunaríkja er kveðið á um skyldu viðtökuríkja til að senda reglulegar skýrslur um kjörbarn til upprunaríkisins, sem kalla má *eftirfylgniskýrslur* (e. follow-up reports). Kröfur upprunaríkja eru mismunandi, svo sem um form, efni, fjölda og tíðni slíkra skýrslna. Hvatt hefur verið til þess að upprunaríki stilli kröfum í hof að þessu leyti að teknu tilliti til einkalífs, jafnfræðis og álags á kjörfjölskyldur. Samhliða hafa viðtökuríki verið hvött til að framfylgja réttmætum skyldum til að skila eftirfylgniskýrslum og bent á að skýrslugerð veiti m.a. færi á að ræða stöðu og þarfir og kjörbarns og hvernig tekist hafi til með ættleiðingu.²⁰⁹

Samkvæmt 10. gr. ætl.fél.rg. er það löggilt ættleiðingarfélag sem hér á landi ber ábyrgð á því að senda upprunaríki skýrslur um stöðu barns eftir komu þess til landsins, í samræmi við þær reglur sem um það gilda í hverju upprunaríki. Í sumum tilvikum hafa kjörforeldrar sjálfir séð um skýrslugerð en samkvæmt upplýsingum frá ÍÆ hefur nýlega verið samið við tiltekinn félagsráðgjafa um að útbúa þessar skýrslur í samráði við kjörforeldra. Telur ÍÆ mikilvægt að fagaðili komi ætíð að þessu verkefni.

Á öðrum Norðurlöndum er þetta hlutverk víðast í höndum opinberra aðila. Í Danmörku er það t.d. hlutverk *statsforvaltningen* að sjá til þess að gerðar séu reglubundnar skýrslur í samræmi við kröfur erlendra ættleiðingaryfirvalda, sbr. 36. gr. D.BEK um samþ.ætl. Í Svíþjóð er skýrslugerðin á ábyrgð *socialnämnd*, sbr. 1. gr. 5. kafla SOL og lögð er áhersla á að vanda til verksins.²¹⁰ Í Noregi er samkvæmt gildandi reglum gert ráð fyrir að kjörforeldrar sendi skýrslur í samvinnu við löggilt ættleiðingarfélög en í norsku skýrslunni er lagt til að þetta verði framvegis á ábyrgð *Bufetat Region*.²¹¹

6.5.3 Skráning og aðgangur að upplýsingum.

Samkvæmt 30. gr. Haag-samningsins skulu bær stjórnvöld tryggja varðveislu upplýsinga um uppruna barns, einkum upplýsingar um foreldra þess og um heilsufar. Þá skal sjá til þess að barn, eða einhver fyrir hönd barns, hafi aðgang að slíkum upplýsingum með viðeigandi leiðsögn, að því marki sem lög viðkomandi ríkis leyfa. Við túlkun ákvæðisins hefur verið bent á að með upplýsingum um uppruna skv. 30. gr. sé m.a. vísað til þeirrar skýrslu um barn sem mælt er fyrir um í 16. gr. samningsins.²¹²

Í 26. gr. ætl. er kveðið á um skyldu kjörforeldra til að skýra kjörbarni frá því að það sé ættleitt. Skal þetta gert jafnskjótt og barnið hefur þroska til og að jafnaði eigi síðar en barn nær sex ára aldri. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til gildandi laga er

²⁰⁹ Gæðahandbók bls. 127-129.

²¹⁰ S.HAND um ætl., bls. 133.

²¹¹ N.RETN um ætl., kafli 7.2.8 og norska skýrslan, bls. 234.

²¹² Gæðahandbók, bls. 123.

vitnað til þess að rannsóknir sérfræðinga sýni glögglega að það varði miklu fyrir velferð kjörbarns að það alist upp með vitneskju um að það sé kjörbarn og eigi einnig aðra foreldra. Þá fari best á að kjörforeldrar axli ábyrgð á að skýra barni frá þessu.²¹³

Samkvæmt 27. gr. á kjörbarn, þegar það hefur náð 18 ára aldri, rétt á að fá tiltækar upplýsingar um það frá dómsmálaráðuneytinu hverjir séu kynforeldrar þess eða fyrri kjörforeldrar. Við setningu laganna var sérstaklega tekið fram að þetta væri óháð afstöðu kynforeldra.²¹⁴

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hafa átt sér stað bréfaskipti milli þess og ÍÆ á árinu um varðveislu gagna í tengslum við ættleiðingar barna milli landa. Óskað hefur verið eftir því að ráðuneytinu verði send til varðveislu gögn sem varða einstök ættleiðingamál þ.e. gögn fram til 1. janúar 2007, en að félagið sendi sýslumanninum í Búðardal gögn frá 1. janúar 2007. Jafnframt hefur ráðuneytið mælt fyrir um að í framtíðinni verði viðhaft það verklag að í síðasta lagi einu ári eftir að máli lýkur hjá félaginu, með sendingu síðustu eftirfylgniskýrslu, verði tryggt að engin gögn séu geymd hjá félaginu, þ.e. á þeim tímapunkti eigi að vera búið að senda yfirvöldum öll gögn sem varðveita á.

6.6 Kostnaður við ættleiðingu.

Á árinu 2006 skipaði félagsmálaráðherra starfshóp um kostnað vegna ættleiðinga barna erlendis frá og þann 1. janúar 2007 tóku lög um ættleiðingarstyrki nr. 152/2006 gildi. Í frumvarpi til laganna kemur fram að kjörforeldrum í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hafi verið greiddir ættleiðingarstyrkir í um áratug og þetta fyrirkomulag hafi verið tekið upp í Finnlandi árið 2002. Fram kemur að óskað hafi verið eftir sundurliðuðum upplýsingum frá Íslenskri ættleiðingu um heildarkostnað við að ættleiða erlent barn. Samkvæmt upplýsingum frá félaginu nam kostnaður við ættleiðingu barns frá Kína á þessum tíma (síðari hluta árs 2006) um kr. 1.200.000.²¹⁵ Samkvæmt heimasíðu ÍÆ nemur heildarkostnaður við ættleiðingu barns frá Kína um kr. 2.500.000 til 3.000.000 miðað við gengi í ágúst 2010.²¹⁶

Lögin gera ráð fyrir fjárstyrkjum til kjörforeldra sem ættleitt hafa erlent barn eða börn í samræmi við lög um ættleiðingar. Lögin taka ekki til alþjóðlegra fjölskylduættleiðinga. Samkvæmt 5. gr. er ættleiðingarstyrkur eingreiðsla sem greidd er í samræmi við þar til greind skilyrði. Samkvæmt reglugerð nr. 950/2007 um ættleiðingarstyrki sér Vinnuálastofnun um framkvæmd laganna og skv. breytingrreglugerð nr. 1198/2008 var fjárhæð styrks hækkuð í kr. 526.080 frá og með 1. janúar 2009.

Þá má geta þess að sum stéttarfélög veita félagsmönnum styrki vegna ættleiðinga, sem dæmi má nefna styrktarsjóð BSRB, sjúkrasjóð BHM, styrktar- og sjúkrasjóð SFR og sjúkrasjóð Eflingar.

²¹³ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2851.

²¹⁴ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2852.

²¹⁵ Alþt. 2006-2007, A-deild, bls. 3032.

²¹⁶ Sjá <http://isadopt.is/index.php?p=kina>, sótt 12. október 2010.

6.7 Ættleiðingar án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags.

6.7.1 Skilgreiningar.

a) Private og independent ættleiðingar.

Í verkbeidni var farið sérstaklega fram á að tekin yrði afstaða til þess hvort ástæða sé fyrir stjórnvöld að breyta afstöðu sinni til svokallaðra *independent* ættleiðinga, eða ættleiðinga á eigin vegum undir eftirliti stjórnvalds.

Talsvert hefur verið rætt um einkaættleiðingar, sjálfstæðar ættleiðingar, ættleiðingar á eigin vegum og ættleiðingar án milligöngu á undanförunum árum og nauðsynlegt er að skoða nánar hvað átt er við með þessum ólíku hugtökum. Í eftirfarandi umfjöllun verður miðað við þær skilgreiningar sem fram koma í gæðahandbók um Haag-samninginn.

Með *einkaættleiðingu* (e. private adoption) er átt við þær ættleiðingar sem væntanlegir kjörforeldrar og kynforeldrar barns komast að samkomulagi um, beint og milliliðalaust án nokkurrar aðkomu ættleiðingaryfirvalda. Ættleiðingar af þessu tagi eru í beinni andstöðu við ákvæði Haag-samninginn enda er ekki gætt neinna þeirra lágmarksöryggisskilyrða sem samningurinn kveður á um.²¹⁷

Með *sjálfstæðum ættleiðingum* (e. independent adoption) er átt við þá stöðu þegar væntanlegir kjörforeldrar eru metnir hæfir í viðtökuríki, eða fá forsamþykki til að ættleiða barn erlendis frá, en þeir fara svo sjálfir til upprunaríkis og ættleiða barn án aðstoðar ættleiðingaryfirvalda í viðtökuríki eða upprunaríki. Þrátt fyrir að hér sé gætt þeirra skilyrða að mat á hæfi fari fram þá þykja þessar ættleiðingar einnig í andstöðu við ákvæði Haag-samningsins enda er ekki gætt þeirra lágmarksskilyrða að tryggja hagsmunum barnsins, skv. t.d. 4., 16. og 17. gr. samningsins.²¹⁸

Ítrekað hefur verið hvatt til þess að aðildarríki Haag-samningsins banni allar *private* og *independent* ættleiðingar.²¹⁹ Er það m.a. talið nauðsynlegt til að koma í veg fyrir hættuna á brottnámi, sölu og verslun með börn.²²⁰ Einnig má nefna sérstaklega að Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur lýst áhyggjum sínum af fjölda ættleiðinga án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga.²²¹

Niðurstaðan hér getur því ekki orðið önnur en sú að íslenskum stjórnvöldum beri með öllu að taka fyrir ættleiðingar sem skilgreindar hafa verið sem *independent* ættleiðingar eða ættleiðingar á eigin vegum.

²¹⁷ Gæðahandbók, bls. 115-116: „[A] purely private intercountry adoption arrangement is not compatible with the Convention.“

²¹⁸ Gæðahandbók, bls. 53: „The practice of allowing independent adoptions is inconsistent with the system of safeguards established under the Convention and Central Authorities should not participate in this form of intercountry adoption.“

²¹⁹ Gæðahandbók, bls. 133: „Contracting States should take steps to eliminate these forms of adoption which undermine the safeguards established by the Convention.“

²²⁰ Niðurstaða sérfræðinganeftar 2010. Sjá einnig umfjöllun um norrænu leiðina í kafla 3.1.2.

²²¹ Sjá t.d. athugasemdir nefndarinnar við framkvæmd ættleiðinga í Frakklandi, *France CRC/C/15/Add.240, málsgr. 33*: „... the majority of intercountry adoptions are made with countries of origin that have not ratified the Hague Convention of 1993 and is concerned at the high percentage of intercountry adoptions which are not made through the accredited bodies but through individual channels.“

b) *Ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga.*

Í verkbeiðni er eins og áður sagði vikið að ættleiðingum sem fari fram á eigin vegum en undir eftirliti stjórnvalda. Með vísan til þess sem rakið var hér að ofan verður að telja mikilvægt að nota ekki hutakið *independent* ættleiðingar eða ættleiðinga á eigin vegum í þessu sambandi. Hins vegar má skoða nánar það sem kalla má *ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga*. Með þessu er átt við ættleiðingar þar sem forsamþykki er gefið út skv. hefðbundnum reglum en samskipti við upprunaríki fara fram fyrir milligöngu miðstjórnvalds eða annarra opinberra ættleiðingaryfirvalda í stað hefðbundinnar aðkomu löggiltra ættleiðingarfélaga í viðtöku- og/eða upprunaríki.

Eins og áður hefur komið fram gerir Haag-samningurinn ráð fyrir að miðstjórnvöld í hverju ríki beri formlega ábyrgð á að öllum öryggisreglum sé fullnægt. Miðstjórnvöldum er heimilt að fela löggiltum ættleiðingarfélögum að sinna ákveðnum hlutverkum en miðstjórnvöld geta einnig valið að sinna sjálf tilteknum verkþáttum eða falið þá öðrum ættleiðingaryfirvöldum. Mikilvægt er að verkskipting í ættleiðingarmálum sé skýr. Í þessum málum ber einnig að leggja áherslu á að tryggja sérhæfingu og sérþekkingu hvers og eins á þeim verkefnum sem viðkomandi ber að sinna, svo og á nauðsynlegt taumhald og eftirlit. Með hliðsjón af þessu verður að færa sérstök rök fyrir því að víkja frá meginreglunni um milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga og ætla miðstjórnvaldi að hafa milligönguna. Þá verður að móta þau skilyrði sem ber að uppfylla og þá málsmeðferð sem skal viðhafa í þessum tilvikum. Nánar verður vikið að þessu síðar.

6.7.2 *Heimildir hér á landi til ættleiðinga án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags.*

Samkvæmt 19. gr. ætl.rg. má víkja frá skilyrðinu um að leita skuli milligöngu hjá löggiltu ættleiðingarfélagi í undantekningartilvikum ef um er að ræða alþjóðlega fjölskylduættleiðingu eða ef aðrar alveg sérstakar ástæður mæla með ættleiðingu án milligöngu ættleiðingarfélags.

Nánar er fjallað um málsmeðferð í 2. mgr. 19. gr. ætl.rg. Ef óskað er eftir því að vikið verði frá skilyrðinu um milligöngu félags ber umsækjendum að leggja fram gögn frá viðkomandi ríki sem sýni að ættleiðingar sem þar fara fram séu í samræmi við íslensk lög og grundvallarreglu Haag-samningsins. Umsækjendur verða að leggja fram gögn um og skýra nákvæmlega frá gangi ættleiðingarmáls í viðkomandi ríki, hvar og hvernig ættleiðing er veitt og gefa nákvæmar upplýsingar um þau gjöld sem greiða ber í upprunaríki og til hverra þau greiðist. Þá skulu umsækjendur leggja fram ættleiðingarlög þess ríkis. Fram kemur að ráðuneytið geti aflað staðfestingar frá viðkomandi ríki um að veittar upplýsingar séu réttar.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hefur fyrst og fremst reynt á þetta ákvæði þegar um alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar er að ræða. Í nokkrum undantekningartilvikum öðrum hefur verið fallist á heimild til ættleiðingar án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. Þessi heimild var í raun fyrst afmörkuð í reglugerð um ættleiðingar frá árinu 2005. Frá gildistöku reglugerðarinnar hefur einungis í tveimur

tilvikum verið veitt heimild til ættleiðingar án milligöngu með vísan í sérstakar aðstæður. Í þeim tilvikum var um að ræða sérstök tengsl við viðkomandi land eða tiltekið barn. Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni hefur þremur umsóknum verið hafnað frá árinu 2007.

Þá hefur komið upp óvenjuleg staða í tengslum við spurningu um að taka upp ættleiðingarsamband við Tógó. Miðstjórnvald í Tógó hefur lýst sig reiðubúið til að vera í samstarfi við Ísland um ættleiðingar barna á milli landa en hafnað því að löggilt ættleiðingarfélag hér á landi sjái um milligöngu. Krafa Tógó er að samskiptin verði bein og milliliðalaus milli miðstjórnvalda ríkjanna. Hefur ráðuneytið lýst sig reiðubúið til að taka upp samstarf með þessum hætti þó þannig að ÍÆ verði löggilt hér á landi til að annast milligöngu um ættleiðingu frá Tógó skv. íslenskum lögum og að ÍÆ hafi samsvarandi hlutverki að gegna varðandi umsækjendur og endranær en þó þannig að formleg samskipti ríkjanna fari fram milli miðstjórnvalda. Ekki hefur verið gengið frá endanlegu samkomulagi við Tógó um ættleiðingar.

6.7.3 Heimildir á öðrum Norðurlöndum til ættleiðinga án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags.

Eins og áður sagði er það skýr meginregla á öllum Norðurlöndum að ættleiðingar barna milli landa skuli fara fram fyrir milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga. Á öðrum Norðurlöndum er þó einnig að finna heimildir til að víkja frá þessu við sérstakar aðstæður. Rétt þykir að gera hér stuttlega grein fyrir þeim heimildum og þeim skilyrðum sem ber að uppfylla.

Samkvæmt 32. gr. D.BEK um samþ.ætl. getur *Familiestyrelsen* veitt umsækjendum heimild til að ættleiða barn án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags.²²² Skilyrðin eru þau að umsækjandi sé sérstaklega tengdur barninu eða fjölskyldu barnsins eða aðrar sérstakar aðstæður séu fyrir hendi. Umsækjandi verður að sýna fram á tengsl sín við barnið eða nákomna og að tengslin hafi komist á með lögmætum hætti eftir reglum í heimalandi barns og samkvæmt dönskum lögum. Þá þarf að sýna fram á með hvaða hætti ættleiðing muni geta farið fram á réttmætan og löglegan hátt og að löggilt ættleiðingarfélag eða ættleiðingaryfirvöld í upprunaríki séu ekki í samstarfi við löggilt ættleiðingarfélag í Danmörku. Samkvæmt 3. mgr. 32. gr. verður umsækjandi einnig að leggja fram staðfestingu þess að lögmæt ættleiðingaryfirvöld í upprunaríki muni senda upplýsingar beint til *statsforvaltningen* sem sér þá í raun um milligöngu fyrir hönd miðstjórnvalds. Þá kemur *adoptionsamråd* alltaf að því að meta hvort samþykki væntanlegra kjörforeldra sem ættleiðenda er fullnægjandi til að ættleiða tiltekið barn. Samkvæmt upplýsingum danskra stjórnvalda er fátítt að veitt sé heimild til að fara þessa leið.²²³

²²² Í VEJ um ætl. er talað um annars vegar familieadoption og hins vegar privat fremmeadotion.

²²³ *Country profile for intercountry adoption – Denmark*. Haag-stofnunin 2010. Sjá einnig VEJ um ætl, kafla 14: „[D]isse adoptioner giver anledning til betydelige betænkeligheder hos myndighederne i såvel giverlandene som modtagerlandene, ikke mindst på grund af risikoen for, at der kan forekomme ulovlige eller uetiske forhold.“

Samkvæmt 16. gr. f. í N.ætl. skulu allar ættleiðingar barna milli landa fara fram fyrir milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga. Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að ráðuneytið geti í sérstökum tilvikum ákveðið að ættleiðing megi fara fram milli landa án milligöngu félags. Eins og áður sagði hefur ráðuneytið falið *Bufetat Region øst* að taka slíkar ákvarðanir en þeim má svo skjóta til *Bufdir*. Samkvæmt N.RETN um ætl. er krafan um milligöngu mjög skýr meginregla enda þykir sú leið best til þess fallin að tryggja hagsmuni barns. Þeir sem óska eftir að ættleiða barn án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags verða í fyrsta lagi að uppfylla öll skilyrði til að fá forsamþykki, m.a. um mat á hæfi. Frumskilyrði fyrir því að mat á hæfi fari fram er að umsækjendur leggi fram gögn sem sýni að til álita komi að upprunaríki leyfi ættleiðingu barns til viðkomandi.²²⁴ Þá skal ekki skal gefa út forsamþykki nema umsækjendur hafi sérstök tengsl við viðkomandi land, t.d. séu ríkisborgarar þess lands sem óskað er að ættleiða frá, hafi alist þar upp eða dveljist þar tímabundið, t.d. vegna atvinnu. Þá verður að sýna fram á að ættleiðing geti farið fram með lögmætum hætti í viðkomandi ríki og lýsa því nákvæmlega hvernig hún muni fara fram. Ólíkt því sem gildir í Danmörku þá má gefa út forsamþykki til að ættleiða án milligöngu þó norskt ættleiðingarfélag hafi fengið löggildingu til að starfa í viðkomandi landi. Ef fallist er á að umsækjandi fái forsamþykki til að ættleiða barn erlendis frá án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags fer ættleiðingin í raun fram með milligöngu *Bufetat Region øst*, sem sér þá um allt það sem ella hefði verið unnið af hálfu félags.²²⁵

Í Svíþjóð er kveðið á um meginregluna um milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga og heimild til undantekninga í 4. gr. laga um milligöngu um alþjóðlegar ættleiðingar, eða S.ætl.fél. Samkvæmt ákvæðinu getur *MIA* veitt heimild til að ættleiðing fari fram án milligöngu ef um er að ræða barn sem er ættingi þess sem óskar ættleiðingar eða ef aðrar sérstakar ástæður réttlæta ættleiðingu með þessum hætti. Með sérstökum aðstæðum er m.a. átt við að umsækjandi komi frá, hafi búið eða hafi sérstök tengsl við það land sem óskað er að ættleiða frá.²²⁶ Áður en leitað er samþykkis *MIA* verða umsækjendur að fá samþykki sem ættleiðendur útgefið af *socialnämnd*.

Í Finnlandi hefur *Adoptionsnämnd* svipaða heimild til að veita undanþágu skv. 2. mgr. 27. gr. nügildandi F.ÆTL.

6.7.4 Tillögur til breytinga í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi.

Í sænsku skýrslunni er sérstakur kafli um það sem kallað er *enskild adoption*.²²⁷ Lögð er áhersla á að draga sem mest úr því að veitt sé heimild til að ættleiða barn án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. Þannig er lagt til að ættleiðing án milligöngu félags komi einungis til greina þegar um er að ræða tiltekið barn sem er í ættartengslum við umsækjenda eða ef um sérstök tilgreind tengsl er að ræða milli umsækjanda og þess barns sem óskað er að ættleiða. Þá verði umsækjandi að fá samþykki sem ættleiðandi og þar með mat á því að ættleiðing sé viðkomandi barni

²²⁴ N.RETN um ætl., kafli 7.2.1.

²²⁵ Norska skýrslan, bls. 201 og N.RETN um ætl., kafli 7.2.6.

²²⁶ Sænska skýrslan, bls. 206.

²²⁷ Sænska skýrslan, bls. 203-214.

fyrir bestu. Með þessu er lagt til að taka alveg fyrir möguleika á að fá heimild til ættleiðingar án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags þegar um óþekkt barn er að ræða. Þykir reynslan af slíkum málum m.a. hafa sýnt að gögn um stöðu í upprunaríki séu ótryggari en ella, upplýsingar um barn séu almennt rýrari, mat á því hvort ættleiðing sé barni fyrir bestu sé ekki traust og að möguleikar á nauðsynlegu eftirliti séu varla til staðar. Heimild til að ættleiða óþekkt barn án milligöngu löggilts félags þjóni því ekki hagsmunum barns eða tryggi það réttaröryggi sem verði að krefjast.

Í norsku skýrslunni er einnig sérstök umfjöllun um *adoptionsformidling utenom organisasjon*.²²⁸ Vísað er í rökstuðning í sænsku skýrslunni og tekið undir þau sjónarmið sem þar koma fram. Lögð er áhersla á að eingöngu beri að leyfa ættleiðingar sem augljóslega uppfylla skilyrði Haag-samningsins. Talið er að ættleiðingar án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags auki hættuna á sölu á börnum og spillingu í málum um ættleiðingar barna milli landa. Bent er á að ættleiðingaryfirvöld og löggilt ættleiðingarfélög í Noregi haft stundum lagt á sig umtalsverða vinnu við að aðstoða fólk sem óskar ættleiðingar án milligöngu, t.d. við að afla nauðsynlegra upplýsinga frá upprunaríki. Mikilvægt sé að beina kröftunum frekar að því að koma á og viðhalda traustu ættleiðingarsambandi milli ríkja og þar með formlegri milligöngu um ættleiðingar milli landa. Niðurstaðan er sú að mæla með því að afnumin verði með öllu heimild til að ættleiða barn milli landa sem ekki er þekkt fyrirfram, eða barn utan fjölskyldu (n. ukjent barn) án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. Lagt er til að áfram verði gert ráð fyrir að heimila megi alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar, þ.e. ættleiðing tiltekins barns sem er ættingi umsækjenda.

Samkvæmt upplýsingum frá Finnlandi hafa ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga verið heimilaðar í ákveðnum tilvikum. Ráðgert er að takmarka þá heimild verulega í fyrirhuguðu frumvarpi til finnskra ættleiðingarlaga. Ráðgert er að setja sem skilyrði að mat á hæfi verði alltaf að fara fram, heimild verði bundin við ættingja eða þá sem hafa náin tengsl við tiltekið barn, ljóst verði að ættleiðing geti ekki farið fram fyrir milligöngu félags og að miðstjórnvald muni þá sjá um milligöngu, m.a. að samþykkja ættleiðingu skv. 17. gr. c. Haag-samningsins.

6.7.5 Alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar.

Eins og áður sagði má, skv. 19. gr. ætl.rg. má víkja frá skilyrðinu um að leita skuli milligöngu hjá löggiltu ættleiðingarfélagi í undantekningartilvikum, m.a. ef um er að ræða alþjóðlega fjölskylduættleiðingu. Rétt er að rekja framkvæmd þessara tegunda ættleiðinga sérstaklega.²²⁹

Umsækjendur verða sem endranær að sækja um forsamþykki til að ættleiða barn. Í framkvæmd er gerð krafa um að auk hefðbundinna gagna skv. 3. gr. ætl.rg. skuli umsækjendur leggja fram fæðingavottorð barns ásamt greinargerð um barnið, þ. á m. um tengsl þess við umsækjendur. Þar skulu einnig koma fram ítarlegar upplýs-

²²⁸ Norska skýrslan, bls. 163-167.

²²⁹ Þessi kafli byggir á *Leiðbeiningum um alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar*. Dómsmálaráðuneyti 2004, <http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/aettleiðingar/upplýsingar/nr/914>.

ingar um aðstæður barns í heimalandinu. Sýna verður fram á að aðbúnaður barns sé með þeim hætti að rík þörf sé á að barn yfirgefi heimaland sitt og eignist nýja fjölskyldu á Íslandi.

Forsamþykki fyrir alþjóðlegri fjölskylduættleiðingu verður ekki veitt ef til staðar eru foreldrar eða önnur skyldmenni sem fara með forsjá barnsins, nema alveg sérstaklega standi á. Ef talið er að sérstaklega standi á verður að liggja fyrir upplýst samþykki forsjáaraðila til ættleiðingarinnar. Einnig ber að afla umsagnar foreldris sem kann að eiga umgengnisrétt við barn. Í framkvæmd er einnig miðað við að forsamþykki verði ekki gefið út ef barn hefur náð 12 ára aldri enda þykir barn þá að jafnaði hafa myndað rík tengsl við land sitt og þjóð. Ef mjög mikilvægar ástæður eru taldar fyrir hendi má víkja frá þessu og þá verður samþykki barnsins að liggja fyrir. Sama á við ef yngra barn hefur þroska til að tjá sig um fyrirhugaða ættleiðingu. Leiðbeina ber barni rækilega um réttaráhrif ættleiðingar hér á landi áður en það veitir samþykki sitt og ákveður sýslumaður í hverju máli hverjum skuli falið að annast leiðbeiningarnar.

Auk ofangreinds ber umsækjanda að leggja fram gögn sem krafist er í 2. mgr. 19. gr. ætl.rg. sem áður hefur verið rakin. Eins og þar kom fram ber m.a. að sýna fram á að ættleiðingar í viðkomandi upprunaríki séu í samræmi við grundvallarreglur Haag-samningsins en þess ber að geta að ekki er gerð krafa um að upprunaríki sé aðili að samningnum.

Í framkvæmd aflar sýslumaður staðfestingar frá viðeigandi aðilum í upprunaríki um að veittar upplýsingar séu réttar og að aðbúnaður og aðstæður barns séu með þeim hætti sem lýst er í umsókn. Jafnframt kallar sýslumaður eftir yfirlýsingu lög- mætra ættleiðingarvalda í heimalandi barnsins um að ættleiðing barnsins milli landa komi til greina og óskar eftir, ef því er að skipta, að ættleiðingaryfirvöld afli samþykkis forsjáaraðila og eftir atvikum umsagnar foreldris sem á umgengnisrétt við barnið. Sýslumaður óskar jafnframt umsagnar barnaverndarnefndar nema talið sé að fram komin gögn gefi ekki tilefni til að halda málinu áfram.

Þegar upprunaríki hefur staðfest að barni verði ekki tryggð viðunandi umönnun í heimalandi og að hagsmunum barnsins sé best borgið með ættleiðingu til Íslands, getur sýslumaður, að teknu tilliti til jákvæðrar umsagnar barnaverndarnefndar, gefið út forsamþykki fyrir ættleiðingu viðkomandi barns. Sýslumaður sendir forsamþykkið, ásamt viðeigandi gögnum, til ættleiðingaryfirvalda í upprunaríki og getur þá ættleiðingarmálið hafist eða haldið áfram í því ríki. Þess má geta að umsækjandi ber allan kostnað löggilts skjalapýðanda af þýðingu málsskjala yfir á ensku eða opinbert tungumál í upprunaríki, svo og annan kostnað sem til kann að falla.

Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni voru veitt leyfi til alþjóðlegrar fjölskylduættleiðingar í þremur málum árið 2007, sex málum 2009 og í einu máli fram til 30. nóvember 2010. Einungis einni umsókn hefur verið hafnað en nokkur mál eru í vinnslu.

7. KAFLI

Sérstök álitafni og tillögur til úrbóta.

7.1 Almennt um íslenska löggjöf og framkvæmd.

7.1.1 Samræmi íslenskra laga og Haag-samningsins.

Eins og áður hefur verið vikið að eru markmið Haag-samningsins fyrst og fremst þau að stuðla að markvissu og öruggu samstarfi milli ríkja um ættleiðingar barna milli landa með það fyrir augum að virða grundvallarréttindi barna og koma í veg fyrir brottnám barna og verslun með þau. Haag-samningurinn hefur að geyma tilteknar grunnreglur um framkvæmd ættleiðinga og þær lágmarksöryggiskröfur sem þarf að uppfylla.²³⁰ Hann veitir ríkjum þannig ákveðið svigrúm til að skipuleggja hverjum eru falin verkefni og hvernig þau ber að vinna. Þá afmarkar Haag-samningurinn ekki þær efnislegu kröfur sem t.d. verður að gera til þeirra sem óska þess að ættleiða barn, til þess að barn verði talið þurfa á ættleiðingu að halda eða um réttaráhrif ættleiðingar.

Við túlkun Haag-samningsins, m.a. í gæðahandbók, hefur verið lögð rík áhersla á að skerpa og skýra þá miklu ábyrgð sem hvílir á ættleiðingaryfirvöldum og lög-giltum ættleiðingarfélögunum. Þar er einnig fjallað um þær áherslur sem ber að leggja á einstaka skref í ættleiðingarferli til að leitast við að tryggja hagsmunum barns og koma í veg fyrir spillingu og misnotkun. Gæðahandbók er leiðarljós fyrir samningsríki til að tryggja að löggjöf og framkvæmd í ættleiðingarmálum séu með besta móti.²³¹

Ljóst er að einstaka samningsríki uppfylla skyldur sínar með mismunandi hætti.²³² Ísland hefur sett lög og reglugerðir og skipulagt starf í ættleiðingarmálum með hliðsjón af ákvæðum samningsins og telja verður að vel hafi tekist til í flestum atriðum við að leggja grunn að góðu starfi. Þó verður að telja að gera verði betur til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að í gæðahandbók um hina æskilegustu meðferð mála.

Eins og áður sagði endurspeglar íslensk lög ágætlega þá meginreglu að ættleiðing skuli ætíð þjóna hagsmunum barns. Hér kemur þó til álita að taka skýrt fram í lögnum þær grundvallarreglur sem leiða af hinu svokallaða „subsidiarity principle“. Vísast til þess sem áður var rakið um fyrirhuguð ákvæði í frumvarpi til nýrra finnskra ættleiðingarlaga.²³³

²³⁰ Gæðahandbók, bls. 99: „The Convention provides a clear set of basic procedures and minimum standards for intercountry adoption“.

²³¹ Sjá drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 112: „It is well known that the Convention only sets minimum standards and Contracting States are encouraged to set higher standards.“

²³² Gæðahandbók, bls. 44: „It is for individual States to decide what safeguards and requirements are needed for their particular circumstances over and above those set out in the Convention itself. It is also for individual States to decide how best to strengthen and give effect to some of the central principles of the Convention.“

²³³ Gæðahandbók, bls. 29-30.

Þá er mikilvægt að huga vel að því að miðstjórnvald geti í framkvæmd uppfyllt skyldur sínar, að auka aðkomu fagaðila, styrkja sérþekkingu og sérhæfingu í ættleiðingarmálum og efla stuðning og þjónustu að lokinni ættleiðingu.²³⁴ Verður nánar vikið að þessum atriðum síðar í kaflanum.

7.1.2 Samræmi íslenskra laga og laga annarra Norðurlanda.

Ísland hefur frá fyrstu tíð haft náið samstarf við önnur norræn ríki um þróun löggjafar á sviði fjölskylduréttar, þar með talið barnaréttar. Óhætt er að segja að sömu grundvallarsjónarmið liggi að baki norrænni löggjöf á þessum réttarsviðum og stefnt hefur verið að samræmingu í lögum og framkvæmd.

Ættleiðingar milli landa taka eðlilega mið af þróun í alþjóðasamfélaginu og ber Haag-samningurinn þess merki eins og áður sagði að innihalda lágmarkskröfur sem samningsríki sammæltust um. Spurt hefur verið hvort Ísland eigi að líta til laga og framkvæmdar í öðrum ríkjum en þeim norrænu. Eins og áður hefur verið vikið að þykja norrænu ríkin skara fram úr við túlkun og framkvæmd Haag-samningsins til samræmis við helstu gæðakröfur. Vísað er til þess sem rakið var um *norrænu leiðina* um framkvæmd ættleiðinga og ákvarðana sem teknar voru á fundi löggiltra norrænna ættleiðingarfélaga, NAC, árið 2009, sbr. fylgiskjal. Með hliðsjón af þessu verður að mæla eindregið með því að Ísland líti fyrst og fremst til annarra norrænna ríkja og stefni áfram að samræmingu og nánun samstarfi á þessu réttarsviði.

Nefna má sérstaklega að öll Norðurlönd hafa lagt ríka áherslu á samvinnu af hálfu miðstjórnvalda og rætt hefur verið um möguleika á að efla hana á ýmsum sviðum. Þá verður að telja samstarf ættleiðingarfélaga innan NAC afar mikilvægt til að efla, miðla og viðhalda þekkingu og reynslu.

Norræn ættleiðingarlöggjöf byggir ljóslega á sömu grundvallarreglum og er í mörgum atriðum svipuð. Eins og við er að búast hafa einstök atriði þó verið leyst með mismunandi hætti. Athyglisvert er að skoða hinar ítarlegu tillögur sem gerðar eru í norsku og sænsku skýrslunum sem segja má að stefni að enn frekari samræmingu en verið hefur. Frumvarp til nýrra finnskra ættleiðingarlaga hefur ekki verið kynnt þegar þetta er ritað en skv. upplýsingum frá finnskum stjórnvöldum er við samningu frumvarpsins tekið ríkt tillit til löggjafar og framkvæmdar í öðrum norrænum ríkjum.

Það sem helst skilur á milli Íslands og annarra norrænna ríkja í lögum og framkvæmd ættleiðinga snertir uppbyggingu ættleiðingarkerfisins. Hér er fyrst og fremst átt við fjölda, menntun og sérhæfingu þeirra fagaðila sem hafa hlutverkum að gegna í ættleiðingarmálum og umfang þess starfs sem þeir vinna. Verður að líta svo á að hér sé meiri munur en réttlæta megi með vísan til mannfjölda eða málafjölda.

²³⁴ Sjá t.d. Judith S. Rycus o.fl.: „Confronting barriers to adoption success“ í *Family Court Review*, vol. 44, 2, 2006, bls. 226: „It must be recognized that adoption is a highly specialized field of practice in the child welfare profession and that unique knowledge and skills are needed by researchers, administrators, and direct service practitioners, in all disciplines that serve adopted children and their families, as well as by the families and children who are impacted by adoption.“

Umfang ættleiðinga er eðlilega mismunandi á Norðurlöndum m.a. þar sem þau eru ólík að stærð. Eins og áður var rakið hefur þróun í málum um ættleiðingar barna milli landa einnig verið nokkuð mismunandi í þessum löndum. Einstök upprunaríki sem börn eru ættleidd frá eru ekki þau sömu né heldur fjöldi ríkja sem ættleiðingarsamband er við. Sama á við þegar litið er á þróun samstarfs við einstaka ríki. Hér verður m.a. að taka ríkt tillit til þess hversu sérhæft, vandasamt og krefjandi verkefni það er að koma á og viðhalda ættleiðingarsambandi við tiltekið ríki. Þá verður að einhverju leyti að hafa í huga hvaða umfang ættleiðinga gæti talist eðlilegt í tilteknu landi, t.d. með hliðsjón af því sem telja yrði viðunandi getu og möguleika stjórnvalda og löggiltra ættleiðingarfélaga og ekki síst með hliðsjón af þörfum barna í einstaka upprunaríkjum í heiminum.

Tafla 17. Ættleiðingar barna milli landa á Norðurlöndum 2005-2009.

Fjöldi ættleiðinga milli landa	2005	2006	2007	2008	2009
Ísland	41	19	18	13	17
Danmörk	576	486	426	395	498
Noregur	582	448	426	298	344
Svíþjóð	1072	929	775	823	877
Finnland	308	218	176	157	187

Eins og sést í töflu 17 hefur ættleiðingum fækkað hlutfallslega nokkuð meira á Íslandi en á öðrum Norðurlöndum. Finnland og Noregur koma næst okkur að þessu leyti. Undirstrika verður að ekki er talið að þessa fækkun megi rekja til þess að lög, reglugerðir eða túlkun löggjafar á Íslandi sé strangari en á öðrum Norðurlöndum.

Ef litið er á kröfur til þeirra sem óska þess að ættleiða og einstaka skref í ferlinu þykir ljóst að Ísland hefur verið að glíma við svipuð álitæfni og önnur Norðurlönd. Ekkert bendir til þess að Ísland geri hér strangari kröfur þegar á heildina er litið. Eins og áður sagði þá hafa löndin ekki verið algerlega samstíga um hvert og eitt atriði. Þegar litið er á tillögur í Noregi og í Finnlandi er ljóst að almennt er lagt til að skerpa frekar á skilyrðum og að gera að sumu leyti allnokkuð strangari kröfur en gilt hafa. Í því efni eru reglur í Danmörku hafðar til hliðsjónar. Þá hafa Svíar ekki lagt til að rýmka neitt tiltakanlega þau ströngu skilyrði sem þar hafa gilt.

Hér þykir rétt að leggja áherslu á að gott orðspor hinna norrænu ríkja geti auðveldað frekar samstarf á alþjóðavettvangi, svo sem við að koma á ættleiðingarsambandi og byggja upp traust til væntanlegra kjörforeldra. Þetta er háð því að Norðurlöndin verði nokkuð samstíga þegar kemur að kröfum og málsmeðferð í ættleiðingarmálum.

7.2 Ættleiðingaryfirvöld.

7.2.1 Hlutverk ráðuneytis.

Hér verður fyrst og fremst fjallað um hlutverk ráðuneytisins sem miðstjórnvalds skv. ákvæðum Haag-samningsins. Rétt er að geta þess að gengið er út frá því að sama stjórnvald hafi einnig hlutverkum að gegna í ættleiðingarmálum almennt, þ.e. hafi

t.d. yfirsýn, útbúi leiðbeiningar, afgreiði kærur og hafi eftirlit með ættleiðingum innanlands.

Í stefnumótun, löggjöf og framkvæmd við ættleiðingar milli landa reynir á margþætt og flókin viðfangsefni. Þessi verkefni verður að leysa með virku samstarfi fjölmargra aðila innanlands og utan. Eitt af lykilhlutverkum miðstjórnvalds er að sjá til þess að samvinna allra aðila miði að því að tryggja hagsmuni barns. Í drögum að öðrum hluta gæðahandbókar Haag-samningsins er stöðunni lýst svo:

„As intercountry adoption is too often considered by prospective adoptive parents as a right to have a child, the Central Authorities, the competent authorities and the accredited bodies are faced with the ethical need continually to refocus the meaning of their statements and their actions on the real reason for the existence of intercountry adoption, which is to seek a family for a child. To improve the prospective adoptive parents' understanding of these concepts and to manage their expectations for intercountry adoption is a major function and a major challenge for all authorities and bodies concerned.“²³⁵

Samkvæmt ákvæðum Haag-samningsins og túlkun hans, hvíla ríkar og fjölþættar skyldur á miðstjórnvaldi. Leggja verður áherslu á að miðstjórnvald hafi möguleika og getu til þess að uppfylla skyldur sínar.²³⁶ Heimilt er að fela öðrum opinberum aðilum eða löggiltum ættleiðingaryfirvöldum að bera hluta þeirrar ábyrgðar sem af samningum leiðir. Í þeim tilvikum verður þó jafnframt að sjá til þess að viðkomandi geti uppfyllt skyldur sínar og að miðstjórnvaldi sé unnt að hafa markvisst eftirlit með störfum þeirra. Hér verða dregin saman nokkur meginatriði um skyldur miðstjórnvalds til að gefa mynd af umfangi starfsins.

Fyrst má nefna að ætla verður miðstjórnvaldi að taka virkan þátt í því mikilvæga alþjóðastarfi sem fram fer á vegum Haag-stofnunarinnar og miðla með markvissum hætti upplýsingum um þróun mála, reglur, viðmið og ákvarðanir. Einnig er mikilvægt að gera miðstjórnvaldi kleift að taka virkan þátt í svæðisbundnu samstarfi, svo sem á vegum norrænna og evrópskra miðstjórnvalda. Þá ber miðstjórnvaldi að stuðla að og hafa samvinnu við einstök samningsríki eftir því sem við á til verndar börnum og til að ná markmiðum samningsins.²³⁷

Mikilvægt er að viðtökuríki taki hverju sinni upplýsta ákvörðun um þann fjölda og þau ríki sem æskilegt eða unnt er talið að vera í samstarfi við. Til þess þarf m.a. að liggja fyrir þekking á aðstæðum og fjölda þeirra barna sem talin eru þurfa á ættleiðingu að halda í heiminum og vísað til þess sem áður sagði um óraunhæfar væntingar. Hér reynir einnig á gott samstarf við löggilt ættleiðingarfélag. Leggja þarf áherslu á að miðstjórnvald og löggilt ættleiðingarfélag geti staðið vel að því samstarfi

²³⁵ Drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 10.

²³⁶ Í gæðahandbók er lögð áhersla á að tryggja möguleika til sinna starfinu vel, sjá t.d. bls. 46: „The implementing legislation or administrative arrangements of a Contracting State should provide for sufficient powers to enable the Central Authority to effectively carry out its responsibilities.“

²³⁷ Lögð er áhersla á þessi atriði í gæðahandbók, bls. 52.

sem komið er á og að unnt verði að veita þeim börnum sem koma hingað til lands fullnægjandi þjónustu. Gera þarf miðstjórnvaldi kleift að meta með virkum og markvissum hætti óskir löggilts ættleiðingarfélags um að taka upp ættleiðingar-samband við nýtt ríki.²³⁸ Þá verður miðstjórnvald að fylgjast vel með þróun mála í hverju ríki sem félag er löggilt til að starfa í, taka þátt í að viðhalda sambandi sem kemst á og taka afstöðu til þess ef eitthvað fer úrskeiðis. Þetta verður að fela í sér reglubundin samskipti við upprunaríki, t.d. með heimsóknum og fundum með ættleiðingaryfirvöldum og öðrum sem koma að ættleiðingarmálum eða umönnun barna í upprunaríki.²³⁹ Telja verður að hér sé um að ræða lágmarkskröfur til að uppfylla ákvæði 8. gr. Haag-samningsins um allar viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir óeðlilegan ávinning í tengslum við ættleiðingu og til að hindra að nokkrir þeir starfshættir séu teknir upp sem fari í bága við markmið samningsins.²⁴⁰

Í löggjöf verður einnig að veita og meta hvaða hlutverkum í ættleiðingarferlinu er æskilegt að miðstjórnvald, eða annað stjórnvald, beri ábyrgð á. Þó gert sé ráð fyrir milligöngu löggilts ættleiðingarfélags og virku starfi á þess vegum þá verður engu að síður að skoða sérstaklega hlutverk eins og útgáfu leiðbeininga, handbóka og fræðsluefnis, ábyrgð á undirbúningsnámskeiðum fyrir væntanlega kjörforeldra, aðkomu að vali á fjölskyldu fyrir barn eða samþykki skv. 17. gr. c. Haag-samningsins, skráningu og varðveislu upplýsinga um ættleiðingu, þjónustu og stuðning eftir að ættleiðing á sér stað og skil á skýrslum til upprunaríkja. Í þessu sambandi má einnig minna á mikilvægi góðrar og reglubundinnar samvinnu miðstjórnvalds við aðra sem koma að ættleiðingarmálum.

Þá verður sérstaklega að undirstrika ábyrgð miðstjórnvalds á því að hafa markvissst eftirlit með ættleiðingarstarfi. Í þessu felst m.a. að gæta þess að löggilt ættleiðingarfélag uppfylli hverju sinni þær kröfur sem gerðar eru til þess að starfa að ættleiðingarmálum, að fylgjast með starfi þeirra almennt og fara yfir málsmeðferð í einstaka málum.

Ljóst er að miðstjórnvöld í Danmörku, Noregi og Svíþjóð eru mjög virk í ættleiðingarmálum. Þar vinnur fjöldi starfsmanna og hefur verið lögð áhersla á sérhæfingu og þverfagleg vinnubrögð. Í framkvæmd er miðstjórnvöldum gert kleift að fylgjast vel með alþjóðlegri þróun á sviði ættleiðinga milli landa og vera í virku samstarfi við þá sem sinna ættleiðingarmálum í einstökum upprunaríkjum. Þá er unnið markvissst að þróun og miðlun þekkingar um fagleg vinnubrögð og auk þess fer fram virkt eftirlit með einstaka þáttum í meðferð ættleiðingarmála.

²³⁸ Sjá norsku skýrsluna, bls. 176 þar sem talið er að ábyrgð á að koma á ættleiðingarsambandi við nýtt ríki hvíli fyrst og fremst á löggiltu ættleiðingarfélagi en að „myndighetene i større grad og på ulike måter må bistå organisasjonene slik at organisasjonene også i praksis kan utøve denne funksjonene.“ Sjá einnig bls. 178 þar sem tekið er undir stefnumótun sænskra stjórnvalda um að það sé „viktig at staten tar ett tydeligt ansvar för en etisk och transparent adoptionsverksamhet och inte lägger över detta på de auktoriserade sammanslutningarna“

²³⁹ Sjá drög að gæðahandbók nr. 2, kafla 12.1.4, bls. 115 um „the value of personal visits.“

²⁴⁰ Gæðahandbók, 10. kafli.

Hér á landi eru það einungis löglærðir starfsmenn dómsmála- og mannréttinda-ráðuneytisins sem sinna verkefnum miðstjórnvalds og lengst af hafa öll verkefni hvílt meira og minna á herðum eins starfsmanns sem auk ættleiðingarmála sinnir fjölmörgum öðrum verkefnum innan ráðuneytisins. Þó telja megi að starfsmenn ráðuneytisins hafi sinnt þessum verkefnum eins vel og frekast hefur verið unnt verður eindregið að mæla með því að auka, efla og styrkja breiðari fagþekkingu og mannafla á vegum miðstjórnvalds hér á landi.²⁴¹ Vert er að undirstrika að sum krefjandi verkefni verður að vinna óháð því hversu margar ættleiðingar fara fram. Þá verður að stefna að því að skapa stöðugleika og samfellu í störfum miðstjórnvalds, þ.e. að viðhalda þekkingu og reynslu á öllum tímum.²⁴²

7.2.2 Leyfi til ættleiðingar og útgáfa forsamþykkis.

a) Ákvarðanir.

Í skýrslunni hefur verið rakið hver fer með ákvörðunarvald þegar sótt er um leyfi til að ættleiða barn eða útgáfu forsamþykkis til að ættleiða, hvert það stjórnvald getur leitað eftir umsögnum og hvert má skjóta ákvörðunum. Til samanburðar var rakið nokkuð ítarlega hverjir komi að samskonar ákvörðunum á öðrum Norðurlöndum.

Enginn vafi þykir leika á því að sýslumaður, sem falin var ábyrgð á ættleiðingarmálum, hefur talsverða sérþekkingu og reynslu af því að annast málin og hefur unnið verkefni af fagmennsku og heilindum innan ramma og í samræmi við ákvæði laga og reglugerða.

Engu að síður verður að telja að færa megi gild rök fyrir því að fjölskipað stjórnvald taki frekar ákvarðanir af þessu tagi þar sem byggja má á breiðari sérþekkingu.²⁴³ Ljóst er að þó leitast megi við að afmarka kröfur til umsækjenda í lögum, reglugerð og leiðbeiningum þá mun niðurstaða í máli um veitingu leyfis eða útgáfu forsamþykkis ætíð byggjast á mati á tilteknum þáttum og samspili þeirra. Hér reynir á ýmis flókin og viðkvæm atriði eins og þarfir barna almennt og þarfir barna sem ættleidd eru milli landa á ólíkum aldri og með mismunandi þarfir. Þá verður að byggja á því hvaða þættir í fari umsækjenda séu líklegir til að hafa áhrif á uppeldis- aðstæður barns. Ákvörðun verður eftir fremsta megni að styðjast við nýjustu þekkingu m.a. um börn og heilbrigði. Þá er mikilvægt að fylgjast sérstaklega með rannsóknum á þörfum og högum kjörbarna. Fjölskipað stjórnvald hefur einnig þann kost að byggja frekar upp, viðhalda og tryggja samfellda reynslu og þekkingu.

²⁴¹ Gæðahandbók, bls. 48: „Central Authority personnel should ... have sufficient understanding of how the Convention operates within their domestic legal and administrative framework ... possess professional qualifications relevant to intercountry adoption, such as social work, psychology, child protection and related disciplines.“

²⁴² Gæðahandbók, bls. 48: „It is important that the Central Authority achieves stability and continuity with personnel, in order to function effectively, develop expertise, maintain standards, gain additional experience in the field and foster good relations with national and international operations.“

²⁴³ Sjá t.d. *International Adoption in the European Union*, bls. 136 og 141 um þá áherslu sem flest lönd í Evrópu leggja á „interdisciplinary approach“.

Minna má á að fjölskipað stjórnvald tekur samsvarandi ákvarðanir í Danmörku, Svíþjóð og í Finnlandi og það sama hefur verið lagt til í Noregi.²⁴⁴ Í gæðahandbók Haag-samningsins er einnig lögð áhersla á hæfni stjórnvalds sem ber ábyrgð á að meta hæfi og að tryggja verði ítarleg mat á þeim þáttum sem skipta máli.²⁴⁵ Þá má geta þess að í nýjum samningi Evrópuráðsins er lögð áhersla á þekkingu, þjálfun og reynslu þess sem metur hæfi umsækjenda um að ættleiða barn, sbr. 3. mgr. 10. gr. og 21. gr. samningsins.²⁴⁶

b) Umsagnir.

Eins og áður hefur verið rakið eru það fyrst og fremst barnaverndarnefndir sem gefa umsagnir um hæfi skv. ákvæðum ætl. Hér er lagt til þetta fyrirkomulag verði endurskoðað og liggja þar ýmis rök að baki.²⁴⁷

Fyrst má nefna að mat á persónulegu hæfi væntanlegra kjörforeldra er ljóslega sérhæft verkefni. Þetta á ekki síst við þegar um er að ræða ættleiðingu barns erlendis frá og hér verður að taka ríkt tillit til aukningar í ættleiðingum eldri barna og barna með skilgreindar sérþarfir. Auk þekkingar á foreldrafærni og almennu hæfi til að annast barn þá krefst matið þekkingar á meginreglum og undirstöðum ættleiðingarlaga og sérstöðu ættleiðinga erlendra barna. Til að gefa umsögn um hæfi verður þannig t.d. að vera til staðar almenn þekking á réttarstöðu ættleiddra barna og kjörforeldra og þekking á bakgrunni ættleiddra barna og því sem kjörforeldrar mega vænta.

Barnaverndarnefndir landsins eru nú alls 30 talsins. Miðað við fjölda umsagna í ættleiðingarmálum verður að telja ljóst að hver og ein nefnd hefur ekki raunhæfa möguleika til að byggja upp þá þekkingu og öðlast þá reynslu sem sérhæfingin krefst. Með þessu er þó engan veginn gert lítið úr því góða starfi sem unnið hefur verið og þeirri þekkingu og færni sem er til staðar hjá barnaverndarnefndum, sérstaklega þar sem umfang starfsins er mest. Almennt verður að leggja áherslu á að sérhæfing í ættleiðingarmálum er í veigamiklum atriðum ólík þeirri sérþekkingu sem þarf við vinnslu barnaverndarmála almennt. Til samanburðar má benda á að sambærileg rök um takmarkaðan fjölda mála og þörf fyrir sérhæfingu lágu því til grundvallar að fela einum sýslumanni að annast leyfisveitingar á grundvelli ætl., sbr. lög nr. 143/2006. Verulegur galli á fyrirkomulagi umsagna er einnig sá að sú

²⁴⁴ Norska skýrslan, bls. 212: „Det er en svakhet at vedtak i adopsjonssaker, særlig ved adopsjon av ukjent barn, fattes i enheter som ekki har tilstrekkelig faglig bredde og tyngde. Utvalget vurderer at det i svært mange saker er behov for også annen kompetanse enn sosialfaglig og juridisk, særlig psykologisk og medisinsk“ og bls. 219: „[V]edtaksmyndighet må legges til organer som har nødvendig bredde og kvalitet med hensyn til faglig kompetanse.“

²⁴⁵ Gæðahandbók, bls. 93.

²⁴⁶ Sjá samsvarandi áherslur hjá t.d. Signe Howell: *The Kinning of foreigners: Transnational Adoption in a Global Perspective*. New York, 2006, bls. 28.

²⁴⁷ Sjá einnig skýrslu starfshóps um undirbúningsnámskeið, kafla 5.4.2.d). Einnig má benda á svipuð rök í *Drögum að frumvarpi til breytinga á barnalögum nr. 76/2003*, http://www.domsmalaraduneyti.is/media/2010/Drog_ad_frumvarpi.pdf, sótt 7. desember 2010.

sérþekking og reynsla sem kann að skapast hjá einhverjum barnaverndarnefndum nýttist illa öðrum sem að málum koma.

Þá er ljóst að barnaverndarnefndir bera ríkar skyldur á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga nr. 80/2002. Tilkynningum til barnaverndarnefnda þar sem grunur leikur á slæmum aðbúnaði barns hefur fjölgað gríðarlega á undanförunum árum. Heildarfjöldi tilkynninga árið 2006 var þannig 6.893 og hafði þá fjölgað um 15% frá árinu á undan. Heildarfjöldi tilkynninga árið 2009 var 9.299. Barnaverndarmál eru í eðli sínu viðkvæm, vandmeðfarin og oft mjög alvarleg. Þau þarf oftast að meta strax og vinna markvisst auk þess sem stundum þarf að grípa til tafarlausra, umfangsmikilla og tímafrekra aðgerða. Barnaverndarnefndir verða að forgangsraða verkefnum og hætt er við að umsagnir um hæfi væntanlegra kjörforeldra geti dregist af þessum sökum. Hér hefur sýslumaður litlu getað ráðið enda hefur hann ekki beint boðvald yfir starfsmönnum á vegum sveitarfélaga.

Talsverður munur er á landfræðilegri stærð einstakra umdæma barnaverndarnefnda, fjölda íbúa og starfsmannahaldi. Samkvæmt 14. gr. bvl. skal ráða sérhæft starfslið eða tryggja aðgang að viðeigandi sérþekkingu með öðrum hætti. Skal miðað við að hægt sé að veita foreldrum, stofnunum og öðrum er annast uppeldi viðhlítandi ráðgjöf, fræðslu og leiðbeiningar. Jafnframt skal tryggja að möguleikar séu til faglegra rannsókna á félagslegum og sálrænum högum barna vegna meðferðar einstakra barnaverndarmála. Allar barnaverndarnefndir landsins hafa ráðið einn eða fleiri starfsmenn til að sinna lögbundnum verkefnum. Hér verður þó að geta þess að starfsmenn sinna einnig oft öðrum verkefnum fyrir sveitarfélag, svo sem á sviði félags- eða skólaþjónustu, svo erfitt er að meta vinnuframlag til barnaverndar sérstaklega. Því hefur verið haldið fram að auknu álagi í barnavernd hafi ekki verið mætt með fjölgun starfsfólks og þeirri spurningu varpað fram hvort starfsgeta barnaverndarnefnda sé nægileg til að sinna lögbundnum verkefnum.²⁴⁸

Fjöldi barnaverndarnefnda og mismunandi starfsaðstaða þeirra leiðir óhjákvæmi- lega til þess að beitt er mismunandi aðferðum og áherslum við inntak, framkvæmd og frágang umsagnar. Er slíkt vinnulag gagnrýnt í gæðahandbók um Haag-samninginn. Upprunaríki hafa lagt ríka áherslu á nákvæmar og samræmdar skýrslur.²⁴⁹ Slíkar skýrslur hljóta einnig að auka traust til þess að viðtökuríki geri skýrar og samræmdar kröfur til allra umsækjenda og að jafnræðis sé gætt. Mat af þessu tagi verður þá einnig traustara fylgigagn með umsókn til yfirvalda í upprunaríki og það þjónar betur hagsmunum barns þegar kemur að vali á tiltekinni fjölskyldu.

Að lokum verður að telja þá málsmeðferð sem tíðkast hjá barnaverndarnefnd við gerð umsagnar óþarflega viðurhlutamikla í ljósi þess að annað stjórnvald tekur hina endanlegu ákvörðun.

Þess má geta að í norsku skýrslunni er eindregið lagt til að færa umsagnarhlutverk frá sveitarfélögum/barnaverndaryfirvöldum með svipuðum rökum og getið

²⁴⁸ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 57 – 56. mál.

²⁴⁹ Gæðahandbók, bls. 96: „States of origin have emphasised the importance of having accurate reports on the prospective adoptive parents. They have expressed concerns about the lack of thoroughness and accuracy and the lack of uniformity of such reports.“

var hér að ofan.²⁵⁰ Þar er gengið svo langt að halda því fram að núverandi fyrir-
komulag um mat á hæfi umsækjenda uppfylli tæplega þær kröfur sem gerðar eru í
Haag-samningnum.²⁵¹ Í sænsku skýrslunni er einnig lögð áhersla á þörf fyrir frekari
sérþekkingu og lagt til að tilnefndir verði sérstakir aðilar til gera úttekt.²⁵²

Þegar rætt er um umsagnarhlutverk er nauðsynlegt að víkja nokkrum orðum að
ættleiðingarnefnd. Gagnrýna verður að ekki hafi verið settar reglur um störf nefndar-
innar. Ef nefndin á að halda hlutverki sínu er mikilvægt að kveða nánar á um máls-
meðferð hennar við gerð umsagnar.

7.2.3 Hlutverk löggiltra ættleiðingarféлага.

a) Almenn.

Löggilt ættleiðingarfélag gegnir sérstöku hlutverki umfram það sem algengast er hjá
frjálsum félagasamtökum. Löggilt ættleiðingarfélag ber þannig m.a. ábyrgð á að
halda í heiðri markmiðum Haag-samningsins, sjá til þess að ákvæðum hans sé fylgt
og gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir ólöglega eða óréttmæta háttsemi
í tengslum við ættleiðingar. Löggilt ættleiðingarfélag kemur í raun fram fyrir hönd
miðstjórnvalds við framkvæmd þeirra verkefna sem kveðið er á um í samningnum
og meginhlutverk félags er því að gæta hagsmuna barna í öllu ættleiðingarferlinu.²⁵³
Löggilt ættleiðingarfélag hefur það vandasama hlutverk að meta hvornig þetta sam-
ræmist hverju sinni áherslum á hagsmunagæslu og aðstoð við þá sem óska þess að
ættleiða barn, svo og þjónustu við kjörforeldra. Í drögum að öðrum hluta gæða-
handbókar Haag-samningsins er fjallað um þessa stöðu:

„The current situation of intercountry adoption indicates a growing imbalance
between the number and profile of children genuinely requiring adoption and
the number of prospective adoptive parents seeking to adopt. That discrepancy
causes tensions between the receiving States and their accredited bodies that
seek, each in their own way, to respond to political pressures and the pressure
from prospective adoptive parents for whom intercountry adoption may be the
last solution to their desire for parenthood. As a result, the receiving States and
accredited bodies sometimes behave like competitors in a market environment,
instead of agencies united in a single mission of serving the best interests of
children.“²⁵⁴

²⁵⁰ Norska skýrslan, bls. 205-212.

²⁵¹ Norska skýrslan, bls. 223: „Utvalget legger til grunn at Norge í dag neppe oppfyller Haag-
konvensjonens krav når det gjelder utredning og rådgivning av adoptivsøkere.“

²⁵² Sænska skýrslan, bls. 168-170

²⁵³ Gæðahandbók, bls. 54.

²⁵⁴ Drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 115.

Í 10. og 11. gr. Haag-samningsins er að finna lágmarkskröfur sem gerðar eru til félags sem fær löggildingu til að annast milligöngu um ættleiðingar. Drög að öðrum hluta gæðahandbókar bera þess einnig glöggvitni hversu mikla áherslu ber að leggja á þessa þætti. Meðal annars verður að tryggja að félag:²⁵⁵

- sýni fram á getu sína til að leysa vel af hendi þau verkefni sem því kann að vera falið,
- vinni einungis að ófjárhagslegum markmiðum,
- hafi stjórnendur og starfsmenn sem eru hæfir hvað siðferðiskröfur og menntun eða reynslu varðar til að starfa á sviði ættleiðingar milli landa, og
- lúti eftirliti bærra stjórnvalda hvað varðar skipulag, rekstur og fjárhag.

Ljóst er af ætl.fél.rg. að löggiltu ættleiðingarfélagi eru falin víðtæk og mikilvæg verkefni hér á landi. ÍÆ opnaði skrifstofu í ársbyrjun 1988, lengi vel var einungis starfsmaður í hlutastarfi en á síðustu árum hefur lengst af verið verið starfandi einn starfsmaður í fullu starfi. Nýverið var ráðinn annar starfsmaður í fast starf á skrifstofu félagsins. Stjórn félagsins hefur alla tíð tekið virkan þátt í starfinu og auk þess hefur mikill fjöldi sjálfboðaliða lagt félaginu lið.²⁵⁶

Ekki er dregið í efa að stjórn ÍÆ og starfsmenn hafa lagt áherslu á að sinna ættleiðingarmálum af fullum krafti og vinna verkefni af einurð eftir bestu þekkingu og færni. Þá má telja virðingarvert hverju félagið hefur náð að hrinda í framkvæmd, m.a. fyrir tilstilli sjálfboðastarfs. Þrátt fyrir þetta verður að spyrja hvort ætíð hafi verið tryggt að til staðar hafi verið í öllum verkefnum sú menntun, þekking og/eða reynsla af ákvæðum íslenskrar löggjafar og framkvæmd, ákvæðum Haag-samningsins, túlkun hans og þróun í ættleiðingarmálum á alþjóðavísu, sem rétt er að krefjast.²⁵⁷

Þá má spyrja hvort mótuð hafi verið með skýrum hætti stefna af hálfu stjórnvalda um hvaða þættir í starfinu eiga að greiðast af framlagi ríkisins og hvaða þætti gert er ráð fyrir að félagsmenn greiði sjálfir með félagsgjöldum eða öðrum beinum greiðslum.²⁵⁸ Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu voru framlög úr ríkissjóði til ÍÆ kr. 5 milljónir á ári 2003 og 2004. Árin 2005 og 2006 voru framlög 6,5 milljónir árlega en frá og með 2007 til 2009 er framlagið 9,5 milljónir.²⁵⁹ Félagsgjöld voru ákveðin kr. 3.500 á aðalfundi 2005, hækkuð í kr. 5.000 á aðalfundi 2008 en eru kr.

²⁵⁵ Sjá einnig drög að gæðahandbók nr. 2, kafla 7 um „structure and personnel of the accredited body.“

²⁵⁶ Í drögum að gæðahandbók nr. 2, bls. 55-56 er sérstaklega fjallað um hlutverk og verkefni sjálfboðaliða.

²⁵⁷ Sjá t.d. drög að gæðahandbók nr. 2, kafla 7.3 og sérstaklega bls. 106-107: „The accredited bodies are required to have professional competence and be directed and staffed by persons qualified by their ethical standards and by training or experience to work in the field of intercountry adoption. They should also have deep knowledge, respect and understanding of the circumstances and special requirements in each State where they are active. Specialist staff should have a full understanding of legal and social issues, culture and traditions, and language skills as well as an understanding and knowledge about the details of the State of origin’s legal and administrative procedure for adoption.“

²⁵⁸ Sjá t.d. drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 33-34.

²⁵⁹ Þess má geta að hækkan 2007 var ákveðin við meðferð fjárlaga á Alþingi.

5.500 frá og með árinu 2009. Þá eru greidd til félagsins gjöld sem kölluð hafa verið biðlista- eða staðfestingargjald, milligreiðsla og lokagreiðsla. Spyrja verður hvort ætíð hafi legið fyrir af hálfu hins opinbera fullnægjandi sérhæfð greining á þörfum, verkefnum, verkaskiptingu og kostnaðarþátttöku í ættleiðingarmálum.²⁶⁰ Þá verður að mæla með því að ÍÆ birti skýrari upplýsingar um hvaða gjöld ber að greiða og til hvers þau renni.²⁶¹

Áréttu ber að það hlýtur að teljast á ábyrgð ráðuneytisins sem miðstjórnvalds að sjá til þess að löggilt ættleiðingarfélag hafi raunhæfa möguleika á að sinna þeim verkefnum sem því er falið með viðunandi hætti. Að sama skapi ber ráðuneytinu að hafa markvisst eftirlit með allri starfsemi félagsins hverju sinni og vísað er til þess sem áður var rakið um að ráðuneytinu verði gert kleift að sinna þessu.

Hér verður að leggja sérstaklega áherslu á að vandað verði til verka við eftirtalin verkefni:

- fræðslu og námskeiðs fyrir umsækjendur og væntanlega kjörforeldra,
- meðferð upplýsinga um val á fjölskyldu fyrir tiltekið barn og/eða upplýsingar um börn, t.d. með skilgreindar sérþarfir,
- veitingu samþykkis skv. 17. gr. c. Haag-samningsins,
- ráðgjöf og þjónustu að ættleiðingu lokinni, og
- gerð eftirfylgniskýrslna til upprunaríkja.

Lagt er til að farið verði vandlega yfir verkaskiptingu stjórnvalda og löggilts ættleiðingarfélags. Í samræmi við skýrslu starfshóps um undirbúningsnámskeið er lagt til að það verkefni verði fært frá félaginu til stjórnvalda. Um rök fyrir þessu er vísað til skýrslu starfshópsins, sbr. fylgiskjal. Þá er lagt til að gerð eftirfylgniskýrslna verði einnig færð frá félaginu til stjórnvalda. Þykir þetta verkefni samrýmast betur ábyrgð stjórnvalda í ættleiðingarsamstarfi og til þess fallið að auka traust til Íslands sem samstarfsaðila. Ábyrgð stjórnvalda er einnig mikilvæg í samskiptum við kjörforeldra um þetta verkefni.²⁶² Lagt er til að löggilt ættleiðingarfélag hafi áfram með höndum að samþykkja að ættleiðingarferli haldi áfram skv. 17. gr. c. Haag-samningsins og veiti ráðgjöf og þjónustu að ættleiðingu lokinni, þó með fyrirvörum sem nánar verður fjallað um síðar.

b) Hjálparstarf og þróunaraðstoð.

Nauðsynlegt er að fram komi að við túlkun Haag-samningsins hefur verið lögð vaxandi áhersla á að halda algerlega aðskildu annars vegar því starfi löggiltra ættleiðingarfélaga sem tengist milligöngu um ættleiðingar og hins vegar öllu sem tengist framlögum, hjálparstarfi og þróunaraðstoð við upprunaríki vegna aðstæðna

²⁶⁰ Sjá einnig t.d. norska skýrslan, bls. 157-160.

²⁶¹ Sjá kröfur um þetta í drögum að gæðahandbók nr. 2, bls. 81-82 og 87.

²⁶² Sjá t.d. norsku skýrsluna, bls. 157 þar sem lagt er til að fela *Bufetat Region* þetta hlutverk og lögð áhersla að tryggja aðgang þeirra að nauðsynlegum gögnum um barn og foreldra frá öðrum stofnunum.

barna.²⁶³ Hér er ekki dregið út mikilvægi stuðnings við börn sem búa við erfiðar aðstæður en leggja verður áherslu á að ættleiðingar barna frá tilteknu landi megi ekki með neinu móti verða háðar eða tengdar fjárstuðningi við upprunaráriki.²⁶⁴

Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu LÆ hefur fé sem félagsmenn hafa safnað og lagt fram til styrktar börnum erlendis ekki verið tíundað í rekstrar- og efnahagsreikningum félagsins enda litið svo á að stjórnin geti ekki ráðstafað þessum fjármunum til rekstrar félagsins. Jafnframt kemur fram að unnið sé að því að koma þessu fé fyrir í sérstökum sjóði svo hægt verði að gera grein fyrir því í samstæðureikningi.²⁶⁵

Telja má æskilegt að ráðuneytið og LÆ fari vel yfir þessi atriði í starfi félagsins til að tryggja gagnsæi og nauðsynlega aðgreiningu.

7.2.4 Hugmyndir um nýtt fyrirkomulag.

Hér verða kynntar lauslega hugmyndir um nýtt fyrirkomulag í ættleiðingarmálum sem hægt er að hafa til hliðsjónar ef tekið verður undir þær ábendingar sem fram komu hér að ofan.

a) Nýtt ættleiðingarráð.

Vísar er til þess sem áður var rakið um nauðsyn þess að styrkja og efla breiða faglega þekkingu á vegum ráðuneytisins. Að sjálfsögðu mætti hugsa sér að setja á laggirnar sérstaka stofnun í fjölskyldumálum sem gæti t.d. haft fleiri hlutverkum að gegna en í ættleiðingarmálum, svo sem á grundvelli barnalaga. Þessi hugmynd verður þó ekki útfærð frekar.

Hér verður lögð áhersla á að huga vel að því hvernig megi samnýta betur þá krafta sem þegar eru til staðar í ættleiðingarmálum. Með þetta í huga er varpað fram þeirri hugmynd að ráðuneytið sinni áfram hlutverki sínu sem *miðstjórnvald* og jafnframt undirstrikuð nauðsyn þess að auka mannafla í þeim málum.

Ráðuneytið skipi jafnframt *ættleiðingarráð* og að núverandi ættleiðingarnefnd verði lögð niður. *Ættleiðingarráð* yrði skipað 3-5 einstaklingum með fjölbreytta sérþekkingu, það hefði aðstöðu í ráðuneytinu sem einnig legði því til starfsmenn. Einnig kæmi til álita að starfsmaður ráðuneytisins ætti sæti í ráðinu. Hlutverk *ættleiðingarráðs* gæti orðið á einhvern hátt svipað hlutverki *Adoptionsnævnet* í Danmörku,²⁶⁶ þ.e. að:

- fjalla um kærur á ákvörðunum lægra setts stjórnvalds,
- hafa ákveðið eftirlit með störfum lægra setts stjórnvalds og löggiltra ættleiðingarfélaga, og
- safna, vinna með og birta upplýsingar um ættleiðingar.

²⁶³ Niðurstöður sérfræðinganefndar 2010: „The Special Commission emphasised the need to establish, in all cases, a clear separation of intercountry adoption from contributions, donations and development aid.“ Sjá einnig drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 119-122.

²⁶⁴ Gæðahandbók, bls. 61 og 64-66.

²⁶⁵ Skýrsla um ferðir, <http://isadopt.is/index.php?a=543>.

²⁶⁶ Nefna má að Norðmenn hafi lagt til svipaða leið, sbr. norska skýrslan, bls. 220.

Þá mætti hugsa sér að *ættleiðingarráð* sæi einnig um að:

- skipuleggja undirbúningsnámskeið fyrir væntanlega kjörforeldra, og
- skipuleggja tiltekna þjónustu eftir að ættleiðing hefur farið fram.

Nefna má að þessi hugmynd um einskonar samruna núverandi ættleiðingarnefndar og nýs *ættleiðingarráðs* á sér nokkra stoð í frumvarpi til gildandi laga. Þar var vikið að því að fela mætti ættleiðingarnefnd ýmis verkefni eins og þau að standa fyrir rannsóknnum á högum kjörbarna og ýmsu sem varðaði ættleiðingu, svo sem framkvæmd ættleiðingarmála hér á landi og t.d. um ættleiðingar erlendra barna.²⁶⁷ Með því að skipa *ættleiðingarráð* eins og hér er lagt til má tryggja frekar en nú er uppbyggingu og viðhald breiðrar samstilltrar þekkingar á ættleiðingarmálum hjá æðra stjórnvaldi.

b) Ný ættleiðingarnefnd.

Hér er varpað fram þeirri hugmynd að skipa nýtt fjölskipað stjórnvald, *ættleiðingarnefnd*, sem hefði það hlutverk að veita leyfi til ættleiðingar og gefa út forsamþykki. *Ættleiðingarnefnd* yrði skipuð 3 einstaklingum með mismunandi sérþekkingu. Mælt er með að formaður yrði tiltekinn sýslumaður og að nefndin hefði skrifstofu hjá embætti hans.

Hugmyndin byggir á því að *ættleiðingarnefnd* myndi alfarið bera ábyrgð á að meta hæfi viðkomandi. Gert er ráð fyrir að tilteknir fagaðilar sem myndu starfa fyrir sýslumannsembættið framkvæmdu eftir atvikum nauðsynlegar athuganir sem kæmu í staðinn fyrir umsagnir barnaverndarnefndar og ættleiðingarnefndar. Nefna má að þetta svipar til þeirrar leiðar sem farin er í Danmörku og lögð hefur til í Noregi. Þykir þessi leið ótvírætt tryggja sérhæfingu, gæði, jafnræði og skipulagðari og markvissari málsmeðferð.²⁶⁸

Við nánari útfærslu yrði tryggt að *ættleiðingarnefnd* gæti aflað nauðsynlegra upplýsinga, t.d. staðfestingar frá barnaverndarnefnd um að nefndin sæi ekkert því til fyrirstöðu að viðkomandi ættleiddu barn.²⁶⁹ Nefna má að þetta gæti tryggt sveigjanlegri málsmeðferð en nú tíðkast, t.d. við mat á því hvaða athuganir talið er rétt að gera þegar óskað er eftir endurnýjuðu forsamþykki eða þegar um er að ræða barn með skilgreindar sérþarfir.

Benda verður á að þetta hlutverk sýslumanns getur fallið vel að þeim breytingum sem lagðar hafa verið til við dómsmála- og mannréttindaráðuneytið á gildandi barnalögum um þverfaglegt starf eða aðgang sýslumanna að sérfræðingum í mál-efnum barna.²⁷⁰ Hér er þó gengið út frá því að formaður *ættleiðingarnefndar* yrði

²⁶⁷ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2846-2847.

²⁶⁸ Norska skýrslan, bls. 223: „[S]tatlig overtagelse av utredningsansvaret vil ha gevinster særlig knyttet til effektivitet, likebehandling og kvalitet.“

²⁶⁹ Sjá til hliðsjónar 2. mgr. 38. gr. og 2. mgr. 40. gr. og reglugerðar um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga nr. 652/2004.

²⁷⁰ Sjá *Drög að frumvarpi til breytinga á barnalögum nr. 76/2003*, http://www.domsmalaraduneyti.is/media/2010/Drog_ad_frumvarpi.pdf, sótt 7. desember 2010.

sýslumaður við eitt tiltekið embætti sem einnig gæti falið fulltrúa sínum að gegna þessu hlutverki. Hér ráða úrslitum rökin um þörf fyrir sérhæfingu og tillit til fjölda ættleiðingarmála. Ef þessi leið yrði farin verður einnig að telja mikilvægt að velja sýslumannsembætti þar sem auðvelt yrði að tryggja greiðan aðgang að starfsmönnum til að sinna einstökum verkefnum, m.a. til að leysa af formann *ættleiðingarnefndar*. Starfsemi af þessu tagi við fjölmennari embætti myndi tryggja frekar samfellu og viðhald á þekkingu og reynslu. Þá verður einnig að sjá til þess að umsækjendur eigi eins greiðan aðgang að *ættleiðingarnefnd* og mögulegt er miðað við aðstæður enda mikilvægt að umsækjendur eigi þess kost að hitta úrlausnaraðila áður en ákvörðun er tekin.

Þá er ennfremur lagt til að *ættleiðingarnefnd* bæri ábyrgð á að útbúa og senda eftirfylgniskýrslur til upprunaríkja. Taka verður undir með ÍÆ um nauðsyn þess að fagaðilar komi að þessu verkefni. Þörf fyrir sérhæfingu er augljós á þessu sviði því fyrstu skýrslur eru m.a. oft unnar á viðkvæmu tímabili í lífi kjörbarnsins og fjölskyldunnar. Fagaðili verður að hafa til að bera skilning á þessari stöðu, aðlögun barnsins og sérstökum þörfum þess.

7.3 Málsmeðferð.

7.3.1 Skref fyrir skref.

Íslensku lögin gera ekki ráð fyrir að ættleiðingarferli skiptist í ákveðin skref eða fasa. Vísi að þessu má þó finna í ákvæði 16. gr. ætl., sbr. lög nr. 69/2006, en samkvæmt ákvæðinu ber sýslumanni að leggja ákveðið mat á umsókn strax eftir að hún berst og þarf ekki að leita umsagnar barnaverndarnefndar ef augljóst þykir að skilyrði fyrir útgáfu leyfis séu ekki uppfyllt.

Hér er lagt til að móta þetta frekar og lögð áhersla á þá ábyrgð stjórnvalda að skipuleggja ættleiðingarferli með þeim hætti að hagsmunir barns séu ávallt í fyrirrúmi. Eindregið er mælt með því að útbúnar verði leiðbeiningar eða rituð handbók um mat á hæfi umsækjenda. Á þetta við óháð því hvort tekið verður undir þær hugmyndir sem kynntar verða hér á eftir. Í leiðbeiningum og handbók verður sérstaklega að skoða með hvaða hætti meta eigi hæfi þeirra sem óska eftir því að ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir.

Sterk rök þykja mæla með því að taka upp skref með sama hætti og eiga við í Danmörku og lagt hefur verið til að komi til framkvæmda í Noregi.²⁷¹ Á þetta reynir fyrst og fremst þegar óskað er útgáfu forsamþykkis. Hér er engu að síður miðað við þetta ferli í öllum málum þó þannig að skref 2 taki einungis til þeirra sem óska þess að ættleiða barn milli landa.

Fyrst má minna á að í Haag-samningnum er annars vegar vísað til *hæfis* til að ættleiða, þ.e. að umsækjendur uppfylli öll lagaleg skilyrði, og hins vegar til þess að að umsækjendur séu *til þess fallnir* að ættleiða, en með því er vísað til niðurstöðu

²⁷¹ Norska skýrslan, bls. 225-227. Sjá einnig skýrslu starfshóps um undirbúningsnámskeið, kafla 5.4.2.

einstaklingsbundins mats á viðkomandi. Samningurinn styður að þessu leyti þá málsmeðferð sem hér er lögð til.²⁷²

a) Skref 1.

Æskilegt er að stjórnvald taki sem allra fyrst í ferlinu afstöðu til þess hvort viðkomandi uppfylli almenn skilyrði til að mega ættleiða barn enda er það grundvöllur þess hvort leggja eigi meiri vinnu í umsókn viðkomandi. Þetta er fyrsta skrefið í ferlinu.

Með almennum skilyrðum er hér átt við að umsækjandi uppfylli skilyrði um:

- aldur,
- sambúðartíma þegar það á við,
- fullnægjandi heilsufar,
- fullnægjandi húsnæði,
- traustan efnahag, og
- sakavottorð.

Gert er ráð fyrir að þessi skilyrði yrðu útfærð nánar í lögum, reglugerð og/eða leiðbeiningum en nánar verður vikið að einstaka kröfum síðar. Hér mætti einnig hugsa sér að taka afstöðu til barns sem er fyrir í fjölskyldu, þ.e. barns sem umsækjandi á eða hefur ættleitt áður.

Til álita kemur að þeim sýslumanni, sem skipaður yrði formaður *ættleiðingarnefndar*, yrði falið að taka afstöðu til þess hvort ofangreind skilyrði væru uppfyllt. Sýslumaður myndi væntanlega ekki hafna umsókn nema nokkuð augljóslega yrði talið að skilyrði væru ekki uppfyllt og gæti borið mál undir *ættleiðingarnefnd*. Niðurstaðan yrði kæránleg til æðra stjórnvalds, eða *ættleiðingarráðs* í samræmi við þær hugmyndir sem kynntar eru í þessari skýrslu.²⁷³

b) Skref 2.

Lagt er til að undirbúningsnámskeið fyrir væntanlega kjörforeldra verði skref 2 í ferlinu. Þetta skref á við um þá sem sækja um forsamþykki til að ættleiða barn milli landa.

Æskilegt þykir að umsækjendur sæki undirbúningsnámskeið eftir að afstaða stjórnvalds liggur fyrir um almenn skilyrði og ljúki námskeiði áður en þriðja skrefið hefst þar sem fram fer einstaklingsbundið mat á hæfi viðkomandi. Þá verði jafnframt ekki gefið út forsamþykki fyrr en að loknu hinu einstaklingsbundna mati. Þetta er í samræmi við niðurstöður starfshóps um undirbúningsnámskeið með hliðsjón af því fyrirkomulagi sem fylgt er í Danmörku og lagt er til að taka upp í Noregi.²⁷⁴

²⁷² Gæðahandbók, bls. 93 og norska skýrslan, bls. 226.

²⁷³ Sjá til samanburðar 11.-13. gr. BEK um samþ. ætl.

²⁷⁴ Norska skýrslan, bls. 227.

Þau rök sem helst hafa verið nefnd eru mikilvægi þess að umsækjendur geri sér skýrari grein fyrir sérkennum og sérstöðu alþjóðlegrar ættleiðingar snemma í ferlinu. Væntanlegir kjörforeldrar hafa oft miklar og ákveðnar væntingar til ættleiðingar. Þó ganga megi út frá því að umsækjendur taki meðvitaða ákvörðun um að sækja um útgáfu forsamþykkis þá þykir ljóst að umsækjendur hafi í einhverjum tilvikum takmarkaðar upplýsingar um þau atriði sem nauðsynlegt er að taka afstöðu til. Þetta má m.a. ráða af reynslu annarra þjóða.²⁷⁵

Undirbúningsnámskeið á þessum stað í ferlinu gefur umsækjendum kost á að ræða vonir sínar og væntingar, meðtaka fræðslu um inntak ættleiðingar og stöðu kjörbarna og styrkja þá ákvörðun sína að axla ábyrgð á að sækjast eftir því að ættleiða barn erlendis frá. Námskeiðið gefur umsækjendum þá einnig færi á að hætta við án þess að þeir þurfi að leggja meira á sig og án þess að leggja þurfi meiri vinnu í mál af hálfu opinberra aðila. Hafa ber í huga að sú frekari vinna sem hér er vísað til hefur í för með sér öflun og vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga um einstaklingana.

Sem rök fyrir því að hafa undirbúningsnámskeið á þessum stað í ættleiðingarferli hefur einnig verið nefnt að æskilegt sé að þátttakendur á slíku námskeiði séu allir á svipuðum eða sama stað í ferlinu. Það geri fræðsluna og þátttöku umsækjenda markvissari.

Þá tengjast undirbúningsnámskeið með vissum hætti því einstaklingsbundna mati sem einnig þarf að fara fram. Þannig er í núgildandi reglugerð um ættleiðingar gert ráð fyrir að í umsögn barnaverndarnefndar komi m.a. fram hverjar séu ástæður þess að umsækjendur óski eftir að ættleiða barn og lýsing á afstöðu umsækjenda til umönnunar og uppeldis barna. Telja verður að undirbúningsnámskeið geti búið umsækjendur undir það að gefa skýrari og sterkari mynd af sér sem væntanlegum kjörforeldrum fyrir barn erlendis frá.

Minna verður á að hvert upprunaríki mótar eigin reglur og gerir kröfur til hæfis og aðstæðna væntanlegra kjörforeldra. Niðurstaða hins einstaklingsbundna mats er grundvallargagn í ættleiðingarmáli sem fylgir umsókn um ættleiðingu til upprunaríkis. Skýr og afdráttarlaus fylgigögn með forsamþykki um þá fræðslu sem væntanlegir kjörforeldrar hafa fengið, þekkingu þeirra og hæfi hljóta að gera stjórnvöldum í upprunaríki frekar kleift að fallast á að umsækjendur séu ákjósanlegir til að mæta þörfum tiltekins barns.

c) Skref 3.

Hér er gert ráð fyrir að fram fari hið einstaklingsbundna mat og tekin ákvörðun um hvort umsækjendur fái leyfi til að ættleiða eða forsamþykki til að ættleiða. Gengið er út frá því metin verði öll þau skilyrði sem umsækjendur þurfa að uppfylla. Áréttuð er þörf fyrir greinargóðar leiðbeiningar og/eða handbók um þessi atriði.

²⁷⁵ Í skýrslu starfshóps um undirbúningsnámskeið er vísað til úttektar á námskeiðum á Íslandi sem bendir t.d. til þess að stærsti hluti umsækjenda hafi ekki velt fyrir sér nokkrum grundvallaratriðum sem óhjákvæmilega tengjast ættleiðingum barna erlendis frá.

7.3.2 Málshraði.

Rétt er að fara nokkrum orðum um málshraða. Því hefur verið haldið fram að afgreiðsla umsókna um leyfi til að ættleiða eða forsamþykki taki of langan tíma. Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni er áætlað að mál taki að meðaltali um 4-6 mánuði.

Með hliðsjón af þeirri miklu ábyrgð sem því fylgir að ættleiða barn milli landa og því vandasama ferli sem þarf að viðhafa verður að telja að málsferðartími jafnvel á bilinu 6-12 mánuðir sé ekki óeðlilegur í þeim málum. Þess má geta að í Danmörku er vel þekkt að það taki um eitt ár að fá samþykki til að ættleiða barn milli landa.²⁷⁶ Samkvæmt upplýsingum *Adoptionsnævnet* liðu árið 2009 að meðaltali 284 dagar frá því að umsókn var móttækin og þar til væntanlegir kjörforeldrar voru samþykktir sem ættleiðendur.²⁷⁷ Samkvæmt upplýsingum frá Noregi hefur málsmeðferðartími verið nokkuð mismunandi en gera megi ráð fyrir 6-12 mánuðum. Sama á við í Finnlandi.

Tekið er undir það sem fram kemur í skýrslu starfshóps um undirbúningsnámskeið þar sem rétt er um málshraða í tengslum við það að taka upp skref í ættleiðingarferlinu. Sérstaklega er áréttað að með því að færa ábyrgðina á umsögn um hæfi frá barnaverndarnefndum og tengja þetta mati á vegum fjölskipaðs stjórnvalds má væntanlega samræma meðferð málanna mun betur en nú er gert.

7.3.3 Kröfur til ættleiðenda.

a) Almennt um kröfur.

Við setningu ættleiðingalaga árið 1978 þótti ekki þörf að greina kosti ættleiðenda sérstaklega enda álitid að þeir yrðu seint fulltaldir. Nægilegt þótti að treysta því að ekki yrði veitt leyfi nema talið yrði að „ættleiðendur væru þeim kostum búnir, að forsvaranlegt væri að fela þeim barn til uppeldis og ættleiðingar.“²⁷⁸ Við setningu gildandi laga var stefnt að því að festa ákveðnar grunnreglur í lög. Markmiðið var m.a. að gera ferlið gegnsærra og að treysta undirbúning að úrlausn ættleiðingarmáls. Tekið var fram að lagasetning hljóti þó að miðast við meginreglur um efnið og til fyllingar hljóti að koma ýmsar stjórnvaldsreglur aðrar.²⁷⁹

Ljóst er að löggjafanum er heimilt að ætla stjórnvöldum nokkuð mat á því hvort leyfi verði veitt en ákvarðanir verða engu að síður að styðjast við málefnaleg sjónarmið og samrýmast meginreglum stjórnsýsluréttar um jafnræði og meðalhóf. Rétt er að nefna hér dóm *Hrd. frá 20. nóvember 2008 í máli nr. 187/2008*. Þar var því haldið fram að regla ætl.rg. um sambúðartíma hjóna vegna stjúpættleiðingar ætti sér ekki stoð í lögum þar sem skilyrði ættleiðingar væru tæmandi talin í I. kafla ætl. Var kröfunni hafnað þar sem 41. gr. ætl. hefði verið breytt með lögum nr. 69/2006 þar sem

²⁷⁶ Bréf *Familiestyrelsen* til löggiltra ættleiðingarfélaga í Danmörku dags. 23. júní 2010 http://www.familiestyrelsen.dk/fileadmin/Filer/PDF/Adoption/Godkendelsens_varighed.pdf.

²⁷⁷ *Adoptionsnævnets årsberetning 2009*, bls. 49.

²⁷⁸ Alþt. 1977-1978, A-deild, bls. 547-548.

²⁷⁹ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2844-2845.

ráðherra var heimilað að setja í reglugerð nánari ákvæði um þau skilyrði sem umsækjendur þyrftu að uppfylla.

Nauðsynlegt er að veða og meta hvaða kröfur til umsækjenda eru þess eðlis að æskilegt sé að móta þær í lögum og hvaða kröfur megi útfæra nánar í reglugerð eða leiðbeiningum. Bent hefur verið á að ákvæði í reglugerð eða leiðbeiningum megi ekki gera strangari kröfur en leiði beinlínis af lagaákvæðum og sjónarmiðum um málefnalegt mat stjórnvalda.²⁸⁰

Með hliðsjón af þessu þykir æskilegt að móta kröfur frekar í löggjöf en gert er í gildandi lögum. Mælt er með því að í lögum verði getið um hin almennu skilyrði sem metin eru í fyrsta skrefi í ættleiðingarferli, sbr. fyrri umfjöllun. Skilyrðin verði að hluta til fastákveðin, svo sem um aldur og sambúðartíma. Að öðru leyti má orða þau t.d. með svipuðum hætti og nú er gert í reglugerð um ættleiðingar, þ.e. skv. 1. tl. 1. mgr. 9. gr. og 1.-3. mgr. 12. gr. ætl.rg. Frekari umfjöllun um þessi skilyrði ætti síðan heima ýmist í reglugerð eða leiðbeiningum/handbók. Þau atriði sem ber að skoða í skrefi 3, sbr. hér að ofan, þykja hins vegar mega kveða á um í reglugerð svipað og nú er gert, auk nánari útfærslu í leiðbeiningum/handbók.

Hér eftir verður fjallað nánar um nokkur skilyrði ættleiðinga sem vert þykir að gefa gaum.

b) Sambúðartími o.fl.

Í 1. mgr. 2. gr. er kveðið á um sambúðartíma einstaklinga í óvígðri sambúð en um sambúðartíma hjóna er fjallað í 10. gr. ætl.rg. Þetta misræmi þykir óheppilegt. Þá þykir reynslan sýna að orðalag 1. mgr. 2. gr. um lágmarkssambúðartíma sé til þess fallið að valda misskilningi, þ.e. af lagaákvæðinu sjálfu er ekki nægilega skýrt að krafa um fimm ára sambúð taki einungis til einstaklinga í óvígðri sambúð en ekki til hjóna.

Ekki er talið að færð hafi verið þungbær rök fyrir því að gera mun á hjónum og sambúðarfólki þegar kemur að kröfunni um sambúðartíma.²⁸¹ Þess má geta að við setningu laga um tæknifróvgun nr. 55/1996 var gerð krafa um að hvort tveggja hjúskapur og/eða óvígð sambúð hefði staðið samfellt í þrjú ár hið skemmsta. Lögnum var breytt með lögum nr. 54/2008 og felld niður krafa um lágmarks-sambúðartíma án nokkurra skýringa eða umfjöllunar. Í frumvarpi var þó sem fyrr gengið út frá því að þar gæti tryggt barni þroskavænleg uppeldisskilyrði.²⁸²

²⁸⁰ Sjá hér álit umboðsmanns Alþingis, UA 3. ágúst 2000 í máli nr. 2435/1998: „[T]el ég að dóms- og kirkjumálaráðuneytinu sé heimilt og jafnvel nauðsynlegt að setja sér og barnaverndarnefndum viðmiðunarreglur til þess að stuðla að samræmi og jafnrétti við framkvæmd ættleiðingarlaganna með þeim fyrirvara að þær afnemi ekki eða takmarki óhóflega hið skyldubundna mat. Viðmiðunarreglur á sviði ættleiðingarmála verða þannig að taka mið af sérstæðu eðli þessara mála og einkum því einkenni þeirra að einstök tilvik eru sjaldan með öllu sambærileg.“

²⁸¹ Um jafnrétti og málefnaleg rök sjá t.d. EB g. Frakklandi, dómur MDE frá 22. janúar 2008 í máli nr. 43546/02.

²⁸² Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 5469.

Æskilegt þykir að hafa ákvæði um lágmarkssambúðartíma í lögum um ættleiðingar. Mælt er með því að lögfesta kröfu um þriggja ára samfellda sambúð hjóna og sambúðarfólks og að miða við að óvígð sambúð hafi verið skráð í Þjóðskrá. Er hið síðara skilyrði í samræmi við auknar kröfur um að réttaráhrif óvígðrar sambúðar miðist við skráningu, sbr. t.d. ákvæði barnalaga nr. 76/2003, enda má færa rök fyrir því að skráning sambúðar gefi til kynna nokkra festu og stöðugleika í parsambandi. Jafnhliða mætti lögfesta heimild til að víkja frá kröfu um sambúðartíma ef sérstaklega stendur á og útfæra slíkt ákvæði nánar í reglugerð.

Sérstaklega er mælt með því að krafa um lágmarkssambúðartíma verði sú sama þegar um stjúptættleiðingu er að ræða og endranær. Er hér m.a. höfð hliðsjón af því að sameiginleg forsjá foreldra sem búa ekki saman hefur færst í vöxt og óhætt er að fullyrða að foreldrar fara í yfirgnæfandi meirihluta tilvika sameiginlega með forsjá barna sinna í samræmi við ákvæði barnalaga nr. 76/2003. Stjúptættleiðing er þá m.a. háð samþykki forsjáraðila sem býr ekki með barni sínu. Af tölulegum upplýsingum um stjúptættleiðingar má ráða að foreldrar taki ríkt tillit til uppruna barns og fjölskyldustöðu, enda hafa börn oftast búið lengi með væntanlegu kjörforeldri áður en stjúptættleiðing á sér stað og stjúptættleiðing á sér stað í ríkum mæli eftir að einstaklingur verður lögráða. Ekki þykir útilokað að hagsmunum barns kunni að vera best borgið með því að leyfa stjúpforeldri að ættleiða barn þó sambúð við kynforeldri hafi einungis náð tilskildum þremur árum. Með hliðsjón af lögum nr. 65/2010 um breytingu á hjúskaparlögum o.fl. og ákvæði 6. gr. barnalaga nr. 76/2003 um foreldri barns við tæknifrjógvun virðist einnig óþarfi að hafa sérreglu um stjúptættleiðingu eftir tæknifrjógvun.

Hér er einnig mælt með því að afnema hluta 3. mgr. 2. gr. ætl., þ.e. um heimild annars hjóna eða einstaklings í óvígðri sambúð til að ættleiða upp á eigin spýtur ef geðrænum högum hins er svo háttáð að viðkomandi beri ekki skyn á gildi ættleiðingar. Ekki er vitað til þess að reynt hafi á ákvæðið en það þykir senda röng skilaboð um þarfir ættleiddra barna og ganga gegn því sem telja verði barni fyrir bestu. Þekking á þörfum og réttindum barna hefur gerbreyst frá því að ákvæðið var sett og þykir óviðunandi að setja kjörbarn í þær aðstæður sem þarna er lýst. Þess má geta að tillagan er samsvarandi því sem lagt hefur verið til í Svíþjóð.²⁸³

c) Aldur.

Norðurlöndin eiga það öll sammerkt að talsverð umræða hefur verið hámarksaldur umsækjenda. Hefur umræðan fyrst og fremst verið tengd við lengri biðtíma eftir barni. Í alþjóðlegu samhengi hefur þó einnig verið bent á að hærri aldur megi rekja til þess að einstaklingar í nútímasamfélagi séu talsvert eldri en áður var þegar þeir stofna til varanlegra sambanda og fara að huga að barneignum.²⁸⁴ Hugsanlega tengist þetta einnig þróun og aukinni tækni á sviði tæknifrjógvunar og þeim tíma sem fólk velur að reyna þær leiðir.

²⁸³ Sænska skýrslan, bls. 119-120.

²⁸⁴ *Child Adoption: Trends and Policies*. United Nations 2009, bls. 100.

Spurningin um hámarksaldur er nátengd reglum um gildistíma forsamþykkis. Á síðustu árum hefur þannig reynt á það að gildistími forsamþykkis líði án þess að væntanlegir kjörforeldrar séu valdir fyrir tiltekið barn og að viðkomandi séu orðnir of gamlir til að sækja um aftur. Við þessu hefur verið brugðist m.a. með því að mæla fyrir um lengri gildistíma og framlengingu forsamþykkis. Spyrja verður hversu langt sé réttmætt að ganga í þessum efnum með tilliti til hagsmuna barns.

Í skýrslunni hefur verið rakið nokkuð ítarlega hvaða reglur gilda um hámarksaldur á öllum Norðurlöndum. Hér er gerð tilraun til að gera samanburð á þessum reglum með myndrænum hætti.

Mynd 3. Samanburður á skilyrði um aldur umsækjenda á Norðurlöndum.

Ísland	Danmörk	Noregur		Svíþjóð		Finnland	
		<i>gildandi</i>	<i>tillaga</i>	<i>gildandi</i>	<i>tillaga</i>	<i>gildandi</i>	<i>tillaga</i>
	40 ára umsókn barn 0-36 mán		40-42 ára umsókn barn 0-3 ára	42 ára umsókn	43 ára umsókn	40-45 ára aldursmunur	42 ára umsókn
45 ára umsókn	41 – 1 árs + 42 – 2 ára + 45 – 5 ára+	45 ára útgáfa	45 ára barn 3-5 ára				
allt að 50 ára ²⁸⁵	49 – 9 ára +		48 ára barn 5+				50 ára ættleiðing

Á mynd 3 er reynt að setja fram einhvers konar samburðarhæft yfirlit yfir þau aldursmörk sem gilda á Norðurlöndunum og lagt hefur verið til að gildi í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Aldursmörkin miðast við ólík stig í ferlinu, algengast er að miða við aldur umsækjenda á þeim tíma sem umsókn er lögð fram en skv. gildandi lögum í Noregi er t.d. miðað við aldur þegar forsamþykki er gefið út. Þá er sums staðar miðað við aldursmun umsækjenda og barns og/eða aldur umsækjenda tengdur við aldur barns sem sótt er um leyfi til að ættleiða. Rétt er að taka fram að myndin sýnir almennt ekki þær heimildir sem eru til að víkja frá aldursmörkum.

Myndin þykir sína svart á hvítu að Ísland hefur gengið lengst Norðurlanda í þessum efnum ef tekið er tillit til aldurs barns.

Segja má að Norðurlöndin séu í dag öll samstíga um nauðsyn þess að tiltaka eins skýr aldursmörk og hægt er og hafna því að meta aldur út frá hæfi eða færni í hverju tilviki.²⁸⁶ Um rök fyrir tilteknum aldursmörkum er fyrst og fremst vísað til þess sem

²⁸⁵ Með fyrirvörum skv. 3. mgr. 11. gr. ætl.r.g., sbr. rg. nr. 996/2009.

²⁸⁶ Hér má t.d. benda á að flest kærur í Noregi eru vegna aldurs og heilsu og þar hefur verið lagt til að afnema matskennda undanþágu frá aldursmörkum, sbr. norska skýrslan, bls. 84-85 og 226.

áður var rakið í skýrslunni. Meginrökin eru þau að kjörforeldrar eiga að ganga kjörbarni í foreldra stað og eiga því almennt að standa í sömu eða svipuðum sporum og flestir þeir sem eru að takast á við foreldrahlutverk.²⁸⁷ Aldursmörkin verða að snúast almennt um líkur á því að væntanlegir kjörforeldrar hafi hæfni, getu og úthald til að taka fullan þátt í leik og starfi og til að annast kjörbarn fram á full-orðinsár. Einnig snýst þetta um líkur á því að kjörbarnið fái að njóta annarra ættingja, t.d. ömmu og afa í uppveixinum.

Spyrja verður hvort Ísland hafi skilið sig hér óþarflega mikið frá öðrum Norðurlöndum, ekki síst með hliðsjón af umræðum og nýjustu tillögum í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Hér verður einnig að benda á að jafnvel þó upprunaríki kunni að taki við umsóknum frá eldri umsækjendum þá er ljóst að yngra fólk er almennt talið betur til þess fallið að mæta hagsmunum barns. Gera verður ráð fyrir að yngra fólk sé því í forgangi þegar kemur að vali á fjölskyldu fyrir barn.²⁸⁸ Spyrja verður hvort hækkuð aldursmörk og framlenging gildistíma forsamþykkis geti átt þátt í að skapa erfiðar og óraunhæfar væntingar hjá væntanlegum kjörforeldrum. Þá getur þetta leitt til fjölgunar umsókna sem ólíklegt er að verði mætt og samsvarandi óþarfa álags á upprunaríki sem ber að varast. Hér má einnig líta til þess hvernig Ísland vill koma út sem ákjósanlegt viðtökuríki í samanburði við önnur ríki.²⁸⁹

Um aldursmörk er einnig vísað til þess sem segir hér á eftir um mismunandi forsamþykki.

d) Önnur atriði.

Vísað er til þess sem áður sagði um með hvaða hætti heppilegt er talið að skipa skilyrðum í lögum, reglugerð og/eða leiðbeiningum og handbók. Minnt er á þörf fyrir að fjalla sérstaklega um kröfur til þeirra sem óska eftir að ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir.

Áréttu ber að telja verður ógerlegt að afmarka skilyrði eins og heilsufar, húsnæði og efnahag með fyllilega tæmandi hætti í lögum eða reglugerð.

Mælt er með því að reglugerð um ættleiðingar gefi hverju sinni eins afmarkaðar leiðbeiningar og unnt er, t.d. um sjúkdóma sem þykja líklegir til eða geti leitt til synjunar, sbr. að sínu leyti 9. gr. ætl.rg. Ekki þykir heppilegt að afmarka heilsufar með þessu hætti í lögum enda eru þetta aðstæður sem geta breyst í takt við þróun læknavísinda og eðlilegt að bregðast við án þess að breyta þurfi lögum. Eindregið verður að hvetja til þess að settar verði nánari reglur um heilsufarsskilyrði, sbr. 3. mgr. 9. gr. ætl.rg., sbr. og það sem fyrr hefur verið sagt um þörf fyrir almennar

²⁸⁷ Samsvarandi viðmið er lagt til grundvallar í öllum viðtökuríkjum, sbr. *Child Adoption: Trends and Policies*. United Nations 2009, bls. 99.

²⁸⁸ Sjá t.d. kröfur í Kólumbíu. Þá er gengið út frá samskonar sjónarmiðum í Kína jafnvel þó tekið sé við umsóknun frá eldri umsækjendum.

²⁸⁹ Sjá t.d. norsku skýrsluna, bls. 182: „Norsk adopsjonspolitik, innholdet i utrednings- og godkjenningprosessen med mer påvirker hvordan Norge vurderes som mottakerland for internasjonal adopsjon. Norge bør derfor fremstå som et attraktivt samarbeidsland i 'konkurransen' med andre mottakerland.“

leiðbeiningar eða handbók. Hér er einnig lagt til að hvor umsækjandi verði sjálfstætt að uppfylla skilyrði til góðrar andlegar og líkamlegrar heilsu og styrkleikar annars geti ekki bætt upp annmarka hins.

Skilyrði eins og um húsnæði og efnahag þykir verða að fylla út í leiðbeiningum eða handbók og vísað til sjónarmiða sem rakin voru um þessi atriði í norrænum rétti. Nefnt hefur verið að erfiðar spurningar hafi vaknað í kjölfar bankahruns og efnahagskreppu á Íslandi. Þetta verður að telja óumflýjanlegt. Efnahagshrunið hefur valdið óvissu fyrir marga um fjölbætt atriði. Má hér nefna atvinnustöðu og framtíðarspá, húsnæðismál, verðmæti eigna, upphæð skulda og framboð úrræða vegna greiðsluferfiðleika. Miðað við þær kröfur sem réttmætt er að gera til þeirra sem óska þess að ættleiða barn er útilokað annað en að þessi atriði verði að meta og þau geti haft áhrif á málsmeðferð og afgreiðslu umsókna. Ekki þykir hægt að sjá fyrir sér neinar beinar reglur sem geti gefið endanleg svör um einstök atriði í þessari stöðu frekar en endranær.

7.4 Réttaráhrif ættleiðinga.

Rétt er að benda sérstaklega á ákvæði hjúskaparlaga nr. 31/1993 sem tengjast réttaráhrifum ættleiðingar. Í II. kafla hjúskaparlaga er að finna svokölluð hjónavígsluskilyrði. Samkvæmt 9. gr. má hvorki vígja skyldmenni í beinan legg né systkin. Er litið svo á að með þessu sé t.d. kjörbarni meinaður hjúskapur við upprunalega ættingja sína. Í 10. gr. hjúskaparlaga segir hins vegar að kjörforeldri og kjörbarn megi ekki giftast hvort öðru nema ættleiðing sé niður felld. Samkvæmt gagnályktun frá þessu ákvæði er kjörsystkinum ekki meinað að eigast og tekur bannið heldur ekki til foreldra kjörforeldra sem kjörbarnið hefur þó væntanlega kallað ömmu og afa.

Í fyrsta lagi er mælt með því að fella niður vísun til þess að ættleiðing sé felld niður enda gera ættleiðingarlögin ekki lengur ráð fyrir slíku.

Í öðru lagi er mælt með því að bann við hjúskap nákominna taki í tilviki kjörbarns hvort tveggja til upprunalegra ættingja og samsvarandi ættingja í kjörfjölskyldunni. Telja verður sambærileg rök eiga við um þetta og gilda almennt um bann við hjúskap kjörforeldra og kjörbarna. Þess má geta að ákvæði íslenskra hjúskaparlaga eru að þessu leyti í samræmi við ákvæði 6. og 8. gr. danskra laga um stofnun hjúskapar, sbr. lovbekendtgørelse nr. 38 frá 2007. Tillagan er hins vegar í samræmi við ákvæði 2. mgr. 3. gr. norskra hjúskaparlaga nr. 47 frá 1991.

7.5 Sérstaklega um ættleiðingar milli landa.

Hér verður vikið að nokkrum atriðum sem vert þykir að gefa sérstaklega gaum í tengslum við ættleiðingar barna milli landa.

7.5.1 Ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga.

Vísað er til þess sem áður hefur komið fram um þetta atriði, sérstaklega kafla 6.7.1. b. Mikilvægt er að verkaskipting í ættleiðingarmálum sé skýr. Í þessum málum ber einnig að leggja áherslu á að tryggja sérhæfingu og sérþekkingu hvers og eins á þeim verkefnum sem viðkomandi ber að sinna, svo og á nauðsynlegt taumhald og eftirlit.

Flestir eru sammála um að ættleiðingar án milligöngu löggiltra ættleiðingarfélaga auki hættuna á ööryggi, spillingu og misbeitingu valds. Hér er lagt til að einungis komi til álita að heimila ættleiðingar án milligöngu félags í þeim tilvikum þegar stjórnvald tekur við ábyrgðinni á því að sjá um milligönguna. Í þessum tilvikum verður einnig að færa sérstök rök fyrir því að víkja frá meginreglunni um milligöngu.

Mælt er með því að heimild til að víkja frá meginreglunni um milligöngu löggilts ættleiðingarfélags taki *annars vegar* til alþjóðlegra fjölskylduættleiðinga eða þegar um er að ræða önnur sambærileg nán tengsl við barn sem skilgreind verði nánar í reglugerð og/eða leiðbeiningum. Áréttu ber að þetta komi einungis til álita þegar um er að ræða ósk um að ættleiða tiltekið barn.²⁹⁰ Tengsl við tiltekið upprunaríki réttlæti því t.d. ekki að viðkomandi fái heimild til að ættleiða þar eitthvert ónafngreint barn, eða nafngreint barn sem engin sérstök tengsl eru við, án milligöngu löggilts ættleiðingarfélags. *Hins vegar* er lagt til að heimildin geti í sérstökum tilvikum náð til þess þegar komið er á formlegu ættleiðingarsambandi við upprunaríki sem krefst þess að stjórnvöld hafi formlega milligöngu um ættleiðinguna.

Í öllum tilvikum þegar stjórnvöld hafi milligöngu um ættleiðingar verði að kveða með skýrum hætti á um málsmeðferð og ábyrgð stjórnvaldsins, svo sem skv. 17. gr. c. Haag-samningsins.

7.5.2 Mismunandi forsamþykki.

Telja verður rök mæla eindregið með því að flokka forsamþykki með skýrari hætti en nú er gert.

Eins og áður hefur komið fram hafa þarfir og aldur barna sem þurfa á ættleiðingu að halda verið að breytast. Þetta gerir að mörgu leyti meiri og um leið mismunandi kröfur til þeirra sem óska þess að ættleiða barn. Það er mikilvægt að umsækjendum gefist sem fyrst kostur á að taka afstöðu til þess hvort þeir vilja takmarka umsókn sína að einhverju leyti. Þá er nauðsynlegt að leitast við að tryggja að væntanlegir kjörforeldrar barns með skilgreindar sérþarfir hafi vilja, getu og aðstæður til að takast á við vanda barnsins. Miða verður við að gera meiri kröfur til þeirra sem óska þess að ættleiða eldra barn eða barn með skilgreindar sérþarfir.

Ákvæði 16. gr. ætl.rg., um að fram komi í umsógn barnaverndarnefndar vegna umsóknar um forsamþykki hvort nefndin telur umsækjendur vel hæfa, hæfa eða ekki hæfa, er ófullnægjandi í þessu samhengi enda kemur hvergi fram með skýrum hætti hvaða áhrif þetta hefur á sjálft forsamþykkið. Þá er nauðsynlegt að kveða með skýrum hætti á um þá málsmeðferð sem eingöngu hefur skapast í framkvæmd að gefa út viðbótarforsamþykki ef til álita kemur að væntanlegir kjörforeldrar ættleiði barn með skilgreindar sérþarfir.

Telja verður æskilegt að flokka forsamþykki með tilliti til aldurs barns og/eða skilgreindra sérþarfa. Lagt er til að hafa hér hliðsjón af skiptingu í tvo flokka með sama hætti og gert er í Danmörku en einnig mætti líta til skiptingar í þrjá flokka í

²⁹⁰ Þess ber að geta að þetta er í samræmi við tillögur í Noregi og Svíþjóð.

samræmi við tillögur í Noregi. Þá er sérstaklega lagt til að tengja þessa flokkun við hámarksaldur umsækjenda með svipuðum hætti og gert í Danmörku.

Flokkun forsamþykkis með þessum hætti kallar á nánari afmörkun á því hvað teljast skilgreindar sérþarfir en slíkar skilgreiningar eða viðmið geta verið ólík milli landa. Á Norðurlöndum er almennt gengið út frá því að skilgreiningar einstakra upprunaríkja geti ekki ráðið úrslitum heldur verði að meta þetta sjálfstætt í hverju viðtökuríki. Ekki er gert ráð fyrir að nákvæm útfærsla eigi heima í lögum eða reglugerð heldur kallar flokkunin á frekari leiðbeiningar í verklagsreglum og handbók.

7.5.3 Nánar um börn með skilgreindar sérþarfir.

Það er mikilvægt að viðtökuríki taki afstöðu til þess með hvaða hætti eigi að leyfa ættleiðingu barna með skilgreindar sérþarfir.²⁹¹ Með hliðsjón af meginreglum um jafnræði allra barna er mikilvægt að útiloka ekki með ómálefnalegum hætti í lögum eða framkvæmd tiltekna hópa barna sem þurfa á ættleiðingu að halda frá því að njóta þessa verndarúrræðis.²⁹²

Í framkvæmd þýðir þetta m.a. að viðtökuríki sækist ekki eingöngu eftir því að vera í samstarfi við eða hafa milligöngu um ættleiðingu heilbrigðra, ungra barna og hafni börnum sem glíma við tiltekin vandamál. Í þessu samhengi er þó talið nauðsynlegt, réttmætt og málefnalegt að líta til þess t.d. hvort ástand eða heilsa barns sé með þeim hætti að barnið þoli hugsanlega ekki það álag sem flutningur til landsins hefur í för með sér. Hér hefur einnig verið litið til þess hvort og hversu raunhæft er að ætla að unnt sé að veita barni viðunandi lækniástoð á Íslandi. Í þessu sambandi verður sérstaklega að varast að bera eingöngu saman möguleika barns í upprunaríki við þá þjónustu sem barn gæti hugsanlega fengið hér á landi. Nauðsynlegt er að líta til þess að barn gæti átt kost á kjörforeldrum í landi þar sem aðgangur að og möguleikar á sérhæfðri, flókinni lækniþjónustu eru umtalsvert meiri en á Íslandi. Þá er mikilvægt að ættleiðing sem úrræði sé raunhæfur kostur fyrir barn, þ.e. að barnið geti fyrirsjáanlega alist upp hjá fjölskyldu en þurfi ekki stöðuga umönnun og dvöl á stofnun vegna sérþarfa sinna.²⁹³

Ættleiðingaryfirvöld og löggilt ættleiðingarfélög verða að fylgjast vel með þróun í ættleiðingarmálum, kynna markvisst þarfir þeirra barna sem þurfa á ættleiðingu að halda og sérstaklega að fræða hugsanlega kjörforeldra um raunverulega stöðu mála með hagsmunum barnanna í forgrunni.

Þegar upplýsingar berast um val á fjölskyldu fyrir barn eða upplýsingar um barn með skilgreindar sérþarfir er nauðsynlegt að tryggja að hér á landi fari fram fullnægjandi mat á greiningu, ástandi, stöðu og þörfum barnsins. Eins og áður hefur komið fram hefur þessu verið sinnt á Barnaspítala Hringsins við Landspítalann og hefur Gestur Pálsson barnalæknir unnið hér mikið brautryðjandastarf. Rökin fyrir

²⁹¹ Sjá t.d. *International Adoption in the European Union*, bls. 142: „It should be concluded that special-needs adoption deserves more attention, now and in the future, and therefore existing experiences and efforts should be combined to improve awareness, knowledge and practice.“

²⁹² Gæðahandbók, bls. 113.

²⁹³ Sjá t.d. norsku skýrsluna, bls. 194.

Því að sinna verkefnum á Barnaspítalanum eru augljós enda er það úrslitaatriði að hér sé greiður aðgangur að þeim ólíku sérfræðingum sem gætu þurft að koma að máli. Þá verður eindregið að mæla með því að hlutverk sem þetta sé á ábyrgð ríkisins með einhverjum hætti. Segja má að þetta mat sé nátengt og megi leiða af þeim skyldum sem mælt er fyrir um í reglugerð um sóttvarnarráðstafanir nr. 414/2007. Engu að síður má mæla með því að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið leiti eftir samstarfi við heilbrigðisráðuneytið um að skjóta styrkari lagastoðum undir þennan þátt þjónustunnar. Þess má geta að æskilegast væri að setja sérstaka reglugerð um heilbrigðisþjónustu við kjörbörn þar sem hægt væri að taka á ýmsum þáttum.

Eftir að mat á heilsufari barns með skilgreindar sérþarfir hefur farið fram er nauðsynlegt að gefa þeim sem metnir hafa verið hæfir kost á að veita og meta hvort þeir eru reiðubúnir til að ættleiða barnið og æskilegt að skipuleggja strax með einhverjum hætti hvernig sérþörfum barnsins verði mætt.²⁹⁴ Nauðsynlegt er að tryggja að væntanlegir kjörforeldrar líti ekki eingöngu á þetta sem leið til að stytta biðtímann heldur hafi þeir í öllum tilvikum vegið og metið hvað er í vændum. Jafnvel þótt væntanlegir kjörforeldrar samþykki ættleiðinguna er nauðsynlegt að minna á að þeir eiga ekki síðasta orðið. Hér reynir einnig sérstaklega á ábyrgð löggilts ættleiðingarfélag á því að veita samþykki fyrir því að ættleiðingin megi fara fram skv. 17. gr. c. Haag-samningsins. Félagið getur t.d. þurft að taka afstöðu til þess ef væntanlegir kjörforeldrar vilja ættleiða barn en læknar mæla gegn því að ættleiðingin fari fram.

Í þessu sambandi verður að benda á umræðu sem fer nokkuð vaxandi um ættleiðingar sem bregðast (e. unsuccessful adoptions). Þetta efni var t.d. sérstaklega rætt á fundi norrænna miðstjórnvalda í nóvember 2010. Almennt er talið að hærri aldur og auknar sérþarfir ættleiddra barna muni auka að einhverju marki líkur á að ættleiðing geti brugðist. Með því er fyrst og fremst átt við að kjörforeldrar treysti sér ekki til annast barn og hafni ættleiddu barni sínu nánast strax eða fljótlega eftir að ættleiðing á sér stað. Ljóst er að þetta er mjög viðkvæm umræða og ekkert bendir til þess að líkur á þessu séu miklar. Það blasir hins vegar við að ættleiðingar sem bregðast eru mikið áfall og auka verulega á vanda viðkomandi barns. Þær geta einnig haft umtalsverð áhrif á samskipti viðtöku- og upprunaríkja. Hér reynir á yfirvegaða, upplýsta umræðu um stöðu mála, góðan undirbúning og faglega, vandaða málsmeðferð.

Það mætti hugsa sér að fela stjórnvöldum ríkari ábyrgð að þessu leyti. Til álita kæmi t.d. að fela *ættleiðingarnefnd* að samþykkja ættleiðingu barns með skilgreindar sérþarfir, þ.e. áður en staðfesting er send erlendum yfirvöldum. Þá mætti einnig

²⁹⁴ Sjá t.d. drög að gæðahandbók nr. 2, bls. 106: „When prospective adoptive parents intend to adopt a special needs child, the authorities need to be certain, and the prospective adoptive parents need to be reassured, that they will be able to cope with the particular demands or problems associated with caring for their adopted child. Accredited bodies should be able to refer prospective adoptive parents of a child with special needs to professionals to follow a specific preparation that is adapted to the profile of their child. This preparation should be provided by professionals selected by the Central Authority as is already the case in some States.“

hugsa sér að löggilt ættleiðingarfélag gæti valið að leggja ágreiningsmál fyrir ættleiðingarnefnd til afgreiðslu.²⁹⁵ Að lágmarki er mikilvægt að stjórnvöld hafi reglubundið eftirlit með framkvæmd þessara mála.

Þá verður að tryggja almennt að þörfum þessara barna verði mætt á lífsleiðinni og að kjörforeldrar fái nauðsynlega ráðgjöf, stuðning og sérstaka þjónustu eftir að ættleiðing hefur farið fram.

7.5.4 Samþykki skv. 17. gr. c. Haag-samningsins.

Eins og áður hefur komið fram er hér lagt til að löggilt ættleiðingarfélag hafi áfram skyldu til að samþykkja að ættleiðing megi fara fram skv. 17. gr. c. Haag-samningsins. Mikilvæg er að undirstrika þá miklu ábyrgð sem í þessu felst gagnvart barninu og að tryggja eftirlit af hálfu stjórnvalda með því hvernig þetta er framkvæmt.

Sá möguleiki væri einnig fyrir hendi að fela þetta alfarið ættleiðingarnefnd, sbr. ofangreinda tillögu um slíkt stjórnvald. Minna verður á að þetta verkefni er t.d. á hendi stjórnvalds í Svíþjóð og tillögur í Noregi ganga út á mikilvægi þess að stjórnvöldum verði falið þetta verkefni.

Huga verður sérstaklega að þessu verkefni í tengslum við ættleiðingar barna með skilgreindar sérþarfir, sbr. það sem þegar hefur verið rakið.

7.5.5 Ráðgjöf, stuðningur og þjónusta eftir ættleiðingu.

a) Þörf fyrir þjónustu.

Eins og áður sagði benda rannsóknir til þess að flestum ættleiddum börnum vegni nokkuð vel en þó er einnig ljóst að ákveðinn hluti þeirra á við frekari vandamál að stríða en börn almennt. Það er æskilegt að halda því á lofti þegar vel gengur en einnig er nauðynlegt að huga sérstaklega að þörfum kjörbarna.²⁹⁶

Þekkt er að ættleidd börn glíma við ýmis sértæk vandamál í meira eða minna mæli. Hér getur t.d. verið um að ræða ýmsa sjúkdóma, ýmist meðfædda eða áunna, næringarskort, skerta hreyfigetu, fötlun, þroskafrávik, áfallastreituröskun, kvíða, tengslaröskun og aðlögunarvandamál. Kjörbörn þurfa oftast sérstakan stuðning í tiltekinn tíma eftir heimkomu en einnig hefur verið bent á að vandamál geti komið upp síðar. Sum kjörbarna eiga t.d. við hegðunarvandamál að stríða, eins og ofvirkni og/eða athyglisbrest, sem stafað getur af truflun á tengslamyndun í frumbersku.²⁹⁷ Þá blasir við að börn með skilgreindar sérþarfir þurfa nánast undantekningarlaust umtalsverða þjónustu af ýmsu tagi.

Mikilvægt er einnig að nefna nauðsyn þess að vera vakandi fyrir því álagi sem ættleiðing hefur yfirleitt í för með sér fyrir kjörforeldra. Þunglyndi eftir ættleiðingu virðist t.d. eiga sér stað í svipuðum mæli og þunglyndi eftir fæðingu. Þá hefur verið

²⁹⁵ Hér er átt við þá ættleiðingarnefnd sem skýrsluhöfundur leggur til að verði skipuð.

²⁹⁶ Monica Dalen: *International Adoptions in Scandinavia: Research Focus and Main Results*, bls. 230: „Until recently, the ‘sunshine’ stories about international adoptions have dominated the media. Today, we are more aware of the families’ need for more professional help in handling interactions within the family.“

²⁹⁷ *Ung- og smábarnavernd. Leiðbeiningar um heilsuvernd barna 0-5 ára*. Landlæknisembættið 2010, bls. 331.

bent á það viðbótarálag sem fylgt getur ættleiðingu, svo sem vegna glímu við ófrjósemi, hugsanlega óuppgerða sorg, miklar væntingar og óvissu og vegna mats á foreldrahæfni og annarra skrefa í ættleiðingarferlinu. Þá fylgir því viðbótarálag að glíma við mögulegan læknisfræðilegan-, líffræðilegan- og þroskavanda barns og tengslaröskun.²⁹⁸

Nauðsynlegt er að tryggja næga sérþekkingu svo unnt verði að leiðbeina, greina og bregðast sem fyrst við þeim vanda sem kjörbörn kunna að glíma við. Hér þarf sérstaklega að huga að því að ólík vandamál geta komið upp á mismunandi tímum í lífi kjörbarnsins. Þá má benda á að þjónusta af þessu tagi er m.a. mikilvæg forvörn.²⁹⁹ Lögð er rík áhersla á þessi atriði í gæðahandbók Haag-samningsins og það verður að draga í efa að íslensk stjórnvöld uppfylli skyldur sínar að þessu leyti með nægilega tryggum hætti.³⁰⁰ Í gæðahandbókinni sérstaklega:

„Receiving States in particular should make a serious commitment to ensuring that post-adoption services are provided in their States. The need for better post-adoption services for families who struggle with problems too difficult for them to manage without help from professionals has been frequently raised, in particular, when problems concern children whose lives were especially traumatic before the adoption. It has also been shown that providing a legal basis for the service, by itself, was ineffective in guaranteeing the service when insufficient importance was attached to the service and inadequate resources were allocated.“³⁰¹

Í gæðahandbókinni eru einnig skilgreindar lágmarkskröfur til þjónustu í kjölfar ættleiðingar, þ.e. mikilvægi þess að:

- standa fyrir rannsóknum á aðstæðum og högum ættleiddra barna og tengja niðurstöður rannsókna við skilgreiningu og framkvæmd þjónustunnar,
- tryggja aðgang að ódýrri sérfræðiráðgjöf fyrir kjörforeldra og kjörbörn,
- tryggja menntun eða þekkingu allra þeirra sem líklegir eru til að vinna með málefni kjörbarna, t.d. félagsráðgjafa, sálfræðinga, lækna, hjúkrunarfræðinga og kennara, og
- aðstoða við leit að uppruna og veita aðgang að gögnum.³⁰²

²⁹⁸ *Ættleiðingarþunglyndi*. Anna María Jónsdóttir 2009, <http://isadopt.is/index.php?p=pas>.

²⁹⁹ Sjá t.d. Femmie Juffer og Marinus H. van IJzendoorn: *International Adoption Comes of Age: Development of International Adoptees from Longitudinal and Meta-Analytical Perspective*, bls. 186: „The elevated risks of attachment insecurity and school achievement in children placed after their first birthday, and the elevated risks of attachment disorganization and behavior problems in adoptees independent of age of placement, suggest that adoptive families should be supported to prevent or reduce attachment insecurity and disorganization and to reduce behaviour problems.“

³⁰⁰ Sjá einnig *International Adoption in the European Union*, bls. v: [P]ost-adoption services must be developed to guarantee support to adoptive parents and (adult) adoptees to prevent insecure disorganized attachment, learning problems and mental health problems in international adoptees in Europe.“

³⁰¹ Gæðahandbók, bls. 125-127.

³⁰² Gæðahandbók, bls. 127.

b) *Almenn þjónusta.*

Lagt er til að hugað verði sérstaklega að því að styrkja almenna þjónustu við kjörforeldra og kjörbörn. Eins og áður sagði má mæla með því að ráðuneytið leiti eftir samstarfi við heilbrigðisráðuneytið um heilbrigðisþjónustu við kjörbörn. Nefndur hefur verið sá möguleiki að sett verði sérstök reglugerð um þessi efni þar sem m.a. mætti mæla fyrir um ábyrgð Barnaspítala Hringins á mati á upplýsingum um börn með sérþarfir og þangað mætti einnig færa ákvæði um skoðun eftir heimkomu. Einnig verður að mæla sérstaklega með því að skoða hefðbundið ungbarnaeftirlit og meta hvort og hvernig sú þjónusta nýtist kjörforeldrum. Ljóst er að í dag eru kjörbörn eldri en þau voru áður. Bent hefur verið á að þau komi oft hingað til lands á þeim aldri þegar reglur geri ráð fyrir að komum með barn í ungbarnaeftirlit hafi fækkað mjög mikið. Mælt er með því að skoðað verði hvort kjörforeldrar barns, t.d. undir tilteknum aldri, eigi rétt á samsvarandi þjónustu og foreldrar eiga rétt á eftir fæðingu barns. Hugsanlegt er að takmarka þessa þjónustu við þá sem ættleiða barn með skilgreindar sérþarfir.

Þá er mælt með því að hugað verði vandlega að þekkingu allra þeirra sem vinna með málefni kjörbarna á stöðu og hagsmunum þessara barna.³⁰³

c) *Sérstök þjónusta.*

Hér verður einnig að mæla með því að stjórnvöld sjái um að veita tiltekna sérhæfða ráðgjöf og/eða þjónustu eftir ættleiðingu. Telja verður rétt að þessi þjónusta sé veitt jafnhliða því starfi sem æskilegt er að unnið verði áfram á vegum löggilts ættleiðingarfélags.

Í Danmörku hefur *Familiestyrelsen* borið ábyrgð á að skipuleggja stuðning af þessu tagi. Árið 2006 var sett af stað tilraunaverkefni til fjögurra ára þar sem kjörforeldrum gafst kostur á að fá tiltekna sálfræðilega ráðgjöf á fyrstu þremur árunum eftir ættleiðingu. Lögð var áhersla á snemmtæka íhlutun til að koma í veg fyrir frekari vandamál síðar. Ráðgjöfin er kjörforeldrum að kostnaðarlausu og felur í sér allt að fimm viðtöl við sérhæfða ráðgjafa sem tengdir eru hverri skrifstofu *statsforvaltningen*, alls 16 talsins. Nýlega kom út skýrsla þar sem er að finna bráðabirgðaniðurstöður um árangur af þessu starfi. Í ljós kom að um 25% kjörforeldra nýttu sér þjónustuna. Í yfirgnæfandi meirihluta tilvika voru foreldrar mjög sáttir, töldu sig betur í stakk

³⁰³ Þess má geta að ÍÆ hefur beitt sér á þessum vettvangi, sjá t.d. bréf PAS-nefndar til heilbrigðis-
tarfsmanna um sérþarfir kjörbarna sem þurfa aðgerðum að halda, <http://isadopt.is/index.php?a=543>.
Sjá einnig Judith S. Rycus o.fl.: „Confronting barriers to adoption success“ í *Family Court Review*, vol. 44,
2, 2006, bls. 222: „Not all professionals should be expected to become specialists in adoption-related
practice. However, professionals in all disciplines must be willing to recognize when personal
knowledge and skill deficits may be affenting the quality or effectiveness of their interventions with
adopted children and their families. Professionals must also recognize the need of many families for
specialized, adoption-competent services, and help them locate and access these services.“

búna til að skilja og takast á við hegðun og viðbrögð barns og til að bregðast við vandamálum.³⁰⁴

Mælt er með því að vikið verði að skyldu stjórnvalda til að veita aðstoð í kjölfar ættleiðingar í ættleiðingarlögum en að ráðherra verði einnig falið að útfæra þetta nánar í reglugerð. Við nánari útfærslu sérhæfðrar ráðgjafar, stuðnings og þjónustu við kjörfjölskyldur má líta til ýmissa þeirra sem í dag sérhæfa sig í þjónustu við börn og foreldra. Ekki þykir svigrúm hér til að útfæra nánar hugmyndir um þessi atriði.

Þess má geta að í Noregi og Finnlandi hefur verið lögð rík áhersla á að stjórnvöld í ættleiðingarmálum tryggi frekari þjónustu við kjörforeldra eftir að ættleiðing fer fram og mælt hefur verið með þeirri leið sem farin er í Danmörku. Meðal annars hefur verið bent á að þetta tryggi ákveðið jafnræði allra kjörforeldra óháð búsetu.³⁰⁵ Hér má einnig benda á verklagsreglur sem lagðar voru fram á fundi sérfræðingarnefndar um Haag-samninginn í júní 2010.³⁰⁶

d) Skráning og aðgangur að upplýsingum.

Í kafla 6.5.3 er vikið að gildandi reglum um þetta efni. Eins og þar kemur fram er ákvæði 27. gr. um skyldur ráðuneytisins takmarkað við upplýsingar um hverjir séu kynforeldrar barns eða fyrri kjörforeldrar. Athygli vekur að í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til gildandi laga segir að upplýsingar þessar séu eðli máls takmarkaðar við þau gögn sem tiltæk séu hjá ráðuneytinu og þau gögn sem ráðuneytið hafi tök á að afla hjá öðrum stofnunum og eftir atvikum hjá löggiltum ættleiðingarfélögum.³⁰⁷ Ákvæðið sjálft ber þess hins vegar ekki merki að ráðuneytinu beri að afla gagna.

Mælt er með því að ákvæðið verði skýrara um skyldu til að safna og varðveita gögn og um aðgang að frekari gögnum en nú er tiltekið í 27. gr. ætl. Með hliðsjón af mikilvægum rétti barns til að þekkja uppruna sinn þykir æskilegt að miðstjórnvald beri ábyrgð á að varðveita tiltekin gögn um ættleiðinguna, þ.m.t. upplýsingar um barnið sem hingað berast á grundvelli 16. gr. Haag-samningsins. Þá verði tekið fram að barn eigi rétt á þessum upplýsingum frá ráðuneytinu. Er tillagan að mestu í samræmi við það verklag sem ráðuneytið hefur haft frumkvæði að því að þróa á þessu ári og áður var vikið að.

³⁰⁴ *Evalueringen af PAS-rådgivning: Foreløbige resultater.* Familiestyrelsen 2009, http://www.familiestyrelsen.dk/fileadmin/Filer/PDF/Adoption/PAS_midtvejsrapport_resume.pdf.

³⁰⁵ Norska skýrslan, bls. 242-245 og FSKC 11/2009 *Rekommendationer om trykandet av adoptionskompetens och stödet till adoptiofamiljer*, bls. 27.

³⁰⁶ *Guidelines on post-adoption services and the use of video interaction guidance.* Corinne J. Verheule og Anny Havermans 2010, <http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010id05e.pdf>.

³⁰⁷ Alþt. 1998-1999, A-deild, bls. 2852.

7.6 Sérstaklega um ættleiðingar innanlands.

Eins og sagði í upphafi skýrslunnar hefur athyglinni fyrst og fremst verið beint að ættleiðingum barna milli landa í samræmi við áherslur í verkbeiðni. Rétt þykir að nefna hér stuttlega nokkur atriði sem fyrst og fremst tengjast ættleiðingum íslenskra barna.

7.6.1 Ættleiðing tiltekins barns sem búsett er á Íslandi.

a) Stjúpættleiðingar.

Rétt er að benda á að skv. 5. gr. a. í D.ætl. má heimila fyrrverandi stjúpforeldri að ættleiða barn. Ef sambandi kyn- og stjúpforeldris lýkur með skilnaði er þetta þó eingöngu heimilt ef sá sem óskað er að ættleiða er orðinn lögráða. Í þeim tilvikum þegar hjúskap lýkur við andlát kynforeldris er lögræði hins vegar ekki krafa. Bent hefur verið á að stjúpforeldri geti í raun einnig sótt um að ættleiða sem einstaklingur. Stjúpættleiðing þykir þó hafa þann kost að þá rofna ekki lagaleg tengsl við kynforeldri eða aðra ættingja kynforeldris. Í Noregi hefur verið lagt til að heimila stjúpforeldri að ættleiða barn eftir að sambandi við kynforeldri lýkur ef barn er ófeðrað.

Mælt er með því að opna fyrir heimild til að stjúpættleiða barn hér á landi í þessum tilvikum til samræmis við heimildir í Danmörku.

b) Umgengni kjörbarns við kynforeldri eða aðra ættingja.

Nýverið hefur lögum verið breytt í Danmörku og Noregi og opnað fyrir þann möguleika að hægt sé að ákveða umgengni kjörbarns við upprunalegt kynforeldri eða aðra þegar sérstaklega stendur á.

Í Danmörku er farin sú leið að kveða á um þetta í 20. gr. a. dönsku laganna um forsjá foreldra nr. 499 frá 2007, sbr. breytingu með lögum nr. 494 frá 2009. Í Noregi er sérstakt ákvæði í 14. gr. a. í N.ætl., sbr. lög nr. 18 frá 2010, um það sem kallað er „besökskontakt etter gjennomført adopsjon.“ Í ákvæðinu er vísað til þess að réttaráhrif ættleiðinga, sem leiða af ákvæði 4-20 í norsku barnaverndarlögunum nr. 100 frá 1992, takmarkist við ákvarðanir sem kunni að vera teknar skv. ákvæði 4-20 a. um samband (n. besökskontakt) við kynforeldri. Í ákvæði 4-20 a. er að finna ýmis skilyrði fyrir því að úrskurða um umgengni eða samskipti við ættleitt barn.

Mælt er með því að opna fyrir heimild til að úrskurða um umgengni eða samskipti eftir að ættleiðing á sér stað. Þykir norska leiðin að breyttu breytanda koma helst til álita, þ.e. að barnaverndarnefnd geti úrskurðað í sérstökum tilvikum um umgengni upprunalegs kynforeldris eða annarra nákominna ættingja í kjölfar ættleiðingar fósturbarns. Nauðsynlegt er að ákvæði um réttaráhrif ættleiðinga í ættleiðingarlögum myndi vísa til þessa.

7.6.2 Börn búsett á Íslandi sem gefin eru til ættleiðingar.

Eins og víðast í hinum vestræna heimi hefur frumættleiðingum barna innanlands fækkað verulega. Á undanförunum áratug hefur einungis reynt á það í örfáum tilvikum að íslenskt barn sé gefið til ættleiðingar. Í flestum þessara tilvika hefur foreldri barnsins valið væntanlega kjörforeldra sem sækja þá um að ættleiða hið

tilgreinda barn. Í nokkrum tilvikum hefur foreldri hins vegar snúið sér til opinberra yfirvalda, t.d. heilbrigðis-, félagsmála- eða barnaverndaryfirvalda og lýst vilja sínum til að gefa barn til ættleiðingar án þess að hafa tiltekna kjörforeldra í huga.

Lögin um ættleiðingar gera ekki ráð fyrir tilvikum sem þessum. Í framkvæmd hefur einstaklingum verið vísað á barnaverndaryfirvöld og gert ráð fyrir að barnaverndarnefndir velji einstaklinga til að annast barnið.

Til samanburðar má benda á framkvæmd í Danmörku. Samkvæmt 6. og 7. gr. D.BEK um ætl. skal leitast við að leiðbeina foreldri um þann stuðning sem því stendur til boða til að annast sitt barn. Ef foreldri óskar þess eindregið að gefa barn til ættleiðingar er málið sent *statsforvaltningen* sem kannar aðstæður foreldris og barns. Jafnframt er gert ráð fyrir að þeir sem óska þess að ættleiða danskt barn hafi fengið samþykki *adoptionsamråd* sem ættleiðendur. Upplýsingar um barnið og þá sem samþykktir eru sem ættleiðendur eru svo sendar til *Adoptionsnævnet* sem sér um að velja tiltekna kjörforeldra fyrir barnið, sbr. 11. gr. D.BEK um ætl., 16. gr. D.BEK um samþ.ætl. og 30.-32. gr. reglugerðar um *Adoptionsnævnet*. Þess má geta að í Danmörku verða umsækjendur að velja hvort þeir vilja vera á lista yfir þá sem óska þess að ættleiða danskt barn eða leita milligöngu um ættleiðingu barns milli landa. Ekki kemur til greina að vera á báðum þessum biðlistum á sama tíma.

Í Noregi er gert ráð fyrir að umsækjendur taki fram hvort þeir óska eftir því að ættleiða norskt barn eða barn erlendis frá. Um ættleiðingar norskra barna gildir sérstök reglugerð nr. 1194 frá 1999.³⁰⁸ Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar er óheimilt að vera skráður sem væntanlegt kjörforeldri fyrir norskt barn eftir að umsókn um ættleiðingu barns milli landa hefur verið send erlendu ríki. Eins og áður sagði heldur *Bufdir* lista yfir þá sem fengið hafa leyfi til að ættleiða norskt barn en val á kjörforeldrum fyrir einstakt barn sem foreldrar óska eftir að gefa til ættleiðingar er í höndum sérfræðinganefndar, *Faglig utvalg*, sbr. 16. gr. c. í N.ætl., áður nefnda reglugerð og nánar N.RETN um ætl., kafla 7.1.3.

Jafnvel þó ljóst sé að tilvik af þessu tagi séu afar fátíð á Íslandi verður að mæla eindregið með því að lög um ættleiðingar taki til þessara tilvika með tæmandi hætti.

³⁰⁸ Forskrift nr. 1194 frá 1999 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon.

HEIMILDASKRÁ

- Amalia Carli og Monica Dalen: *Kjörfjölskyldan*. Íslensk ættleiðing, Reykjavík 2003.
- Andrew Bainham: „The Politics of Child Protection in Romania“ í *International Journal of Children's Rights* 17 (2009) bls. 527-542.
- Adoptionsnævnets ársberetning 2009. Adoptionsnævnet 2010.
- Áfangaskýrsla vinnuhóps heilbrigðisráðherra um staðgöngumæðrun. Heilbrigðisráðuneytið. Reykjavík 2010.
- Barbara Ingvesson: „Refiguring Kinship in the Space of Adoption“. Í ritinu *International Adoption: Global Inequalities and the Circulation of Children*. New York 2009, bls. 103-118.
- Benyam D. Mezmur: *'The sins of the saviours': Child trafficking in the context of intercountry adoption in Africa*. HCCH 2010.
- Björg Sigríður Hermannsdóttir og Linda Björk Oddsdóttir : „Hvernig farnast ættleiddum börnum erlendis frá á Íslandi.“ Óbirt BA ritgerð í sálfræði við HÍ 2006.
- Breytingar á ættleiðingarreglugerð taka gildi*, <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/nr/6963>.
- Cecilia Lindgren: *International adoption i Sverige: Politik och praktik från sextiotial till nittiotial*. MIA 2010.
- Child Adoption: Trends and Policies*. United Nations. New York 2009.
- David M. Smolin: *Abduction, sale and traffic in Children in the context of intercountry adoption*. HCCH 2010.
- Draft Accreditation and adoption accredited bodies: General principles and guide to good practice. Guide No 2 under the Hague Convention*, HCCH 2010, www.hcch.net/upload/wopl/adop2010_pd02e.pdf
- Elizabeth Bartholet: „International Adoption: The Human Rights Position“ í *Global Policy Volume 1, Issue 1, 2010*, bls. 91-100,
- Ethical Rules*. Euradopt 1993.
- Evalueringen af PAS-rådgivning: Foreløbige resultater*. Familiestyrelsen 2009.
- Executive summary: Haiti: 'Expediting' intercountry adoptions in the aftermath of a natural disaster..* International Social Service, 2010.
- Femie Juffer og Marinus H. van IJzendoorn: „International Adoption Comes of Age: Development of International Adoptees from Longitudinal and Meta-Analytical Perspective“. *International Advances in Adoption Research for Practice*, Gretchen Miller Wrobel og Elsbeth Neil ritstj. Oxford 2009, bls. 169-192.
- FSKC Rapport 8/2009 *Slutrapport för projektet Riksomfattande utveckling och spridning av god praktik inom området för adoption*.
- FSKC 11/2009 *Rekommandationer om tryggheten av adoptionskompetens och stödet till adoptivfamiljer*.
- Guðmundur Andri Thorsson: „Góð verk og góðverk“. Afmælisrit Íslenskrar ættleiðingar 20 ára. Reykjavík 1999, bls. 4.
- Hagtiðindi 2008:2 *Ættleiðingar 1990-2007*.
- Handbók Barnaverndarstofu fyrir barnaverndarnefndir*. Barnaverndarstofa. www.bvs.is.
- Hanna Ragnarsdóttir og Elsa Sigríður Jónsdóttir: „Ættleiðingar erlendra barna á Íslandi: Aðlögun og samskipti í fjölskyldum“. *Rannsóknir í félagsvísindum XI*. Háskóli Íslands 2010.
- Intercountry adoption technical assistance programme report of mission to Nepal 23-27 November 2009*. HCCH 2010.
- International Adoption in the European Union*. European Parliament. IP/LIBE/IC/2008-003, frá 27. mars 2009.
- Jórunn Elíðóttir: *Börn ættleidd frá Kína og foreldrar þeirra – þegar heim er komið og daglegt líf tekur við*, www.heilsugaeslan.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4447
- Judith S. Rycus o.fl.: „Confronting barriers to adoption success“ í *Family Court Review*, vol. 44, 2, 2006, bls. 210-230.
- Katharina Boele-Wolki o.fl.: „Principles of European Family Law regarding Parental Responsibilites“. *European Family Law*, volume 16, 2007.
- Leiðbeiningar um alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar*. Dómsmálaráðuneyti 2004, www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/aettleiðingar/upplýsingar/nr/914.

- Laura Briggs og Diana Marre: "Introduction. The Circulation of Children". Í ritinu *International Adoption*. New York, 2009, bls. 1-28.
- Monica Dalen: „International Adoptions in Scandinavia: Research Focus and Main Results“. *Psychological Issues in Adoption: Research and Practice*. David M. Brodzinsky og Jesús Palacios ritstj. Westport 2005, bls. 211-231.
- Monica Dowling og Gill Brown: „Globalization and international adoption from China“ í *Child and Family Social Work*, 14, 2009, bls. 32-361.
- NOU 2009:21 *Adopsjon – til barnets beste*.
- Peter Selman: „From Bucharest to Beijing: Changes in Countries Sending Children for International Adoption 1990 to 2006“. *International Advances in Adoption Research for Practice*. Oxford 2009, bls. 41-69.
- Peter Selman: The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century“. *International Social Work*, 5. tbl. 2009, bls. 575-594.
- Rachel Hodgkin og Peter Newell: *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. Unicef 2007.
- René Hoksbergen og Jan ter Laak: „Changing Attitudes of Adoptive Parents in Northern European Countries. *Psychological Issues in Adoption: Research and Practice*, David M. Brodzinsky og Jesús Palacios ritstj. Westport, 2005, bls. 26-46.
- Ronald Federici: *Að ala upp barn eftir stofnanavist. Áhætta, áskoranir og nýjar meðferðarleiðir*. Íslensk ættleiðing.
- Sarah Jones: "The ethics of intercountry adoption: Why it matters to healthcare providers and bioethicists". *Bioethics*, 7. tbl. 2010, bls. 358-364.
- Signe Howell: *The Kinning of foreigners: Transnational Adoption in a Global Perspective*. New York, 2006.
- Skýrsla um tillögur að breytingum á skipan sýslumannsembættis í landinu. Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. Reykjavík 2010.
- The Grey Zones of Intercountry Adoption*. International Social Service 2010.
- The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention: Guide to good practice*. Guide no. 1. HCCH 2008.
- The Nordic Approach to Intercountry Adoption*. The Nordic Adoption Council 2009.
- Ung- og smábarnavernd. Leiðbeiningar um heilsuvernd barna 0-5 ára. Landlæknisembættið 2010.
- Ættleiðingarþunglyndi. Anna María Jónsdóttir 2009.

DÓMAR O.FL.

Hrd. 1959, bls. 49

Hrd. 1983, bls. 1444

Hrd. frá 31. maí 2001 í máli nr. 67/2001

Hrd. frá 20. nóvember 2008 í máli nr. 187/2008

Héraðsdómur Reykjavíkur frá 10. júní 2005 í máli nr. E-9974/2004

Álit UA frá 16. apríl 1999 í máli nr. 2051/1997

Álit UA frá 3. ágúst 2000 í máli nr. 2435/1988

MDE Fretté g. Frakklandi, mál nr. 36515/97 frá 26. febrúar 2002

MDE Pini og Bertani g. Rúmeníu, mál nr. 78028/01 frá 22. september 2004

MDE Manera og Atripaldi g. Rúmeníu, mál nr. 78030/01 frá 22. september 2004

MDE EB g. Frakklandi, mál nr. 43546/02 frá 22. janúar 2008

MDE Schwizgebel g. Sviss, mál nr. 25762/07 frá 10. júní 2010

*Reglur um inntak, skipulag og gjaldtöku vegna
undirbúningsnámskeiða
fyrir þá sem óska eftir að ættleiða erlent barn*

Skýrsla starfshóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis
Febrúar 2010

1. Inngangur.

2. Íslensk lög um ættleiðingar o.fl.

2.1 *Almennt.*

2.2 *Útgáfa forsamþykkis til ættleiðingar og undirbúningsnámskeið.*

2.3 *Upphafleg markmið með námskeiði.*

3. Ættleiðingar og undirbúningsnámskeið á Norðurlöndum.

3.1 *Danmörk.*

3.2 *Noregur.*

3.3 *Svíþjóð.*

4. Fyrirkomulag námskeiða á Íslandi undanfarin ár.

4.1 *Undirbúningsnámskeið á vegum Íslenskrar ættleiðingar.*

4.1.1 *Fjöldi og fyrirkomulag undirbúningsnámskeiða.*

4.1.2 *Mat á undirbúningsnámskeiðum.*

4.2 *Önnur námskeið og fræðsla fyrir umsækjendur og kjörforeldra.*

4.2.1 *Íslensk ættleiðing.*

4.2.2 *Foreldrafélag ættleiddra barna.*

5. Einstaka álitafni.

5.1 *Almennt um námskeið.*

5.2 *Hver ber ábyrgð á að halda undirbúningsnámskeið?*

5.3 *Hverjum ber að sækja námskeið?*

5.4 *Hvenær í umsóknarferli ber að sækja undirbúningsnámskeið?*

5.4.1 *Ættleiðingarferli í nágildandi lögum.*

5.4.2 *Nýtt fyrirkomulag – skref eða fasar.*

a) *Þjú aðskilin skref í ættleiðingarferli.*

b) *Rök fyrir því að taka upp þrjú aðskilin skref.*

c) *Rök gegn því að taka upp þrjú aðskilin skref.*

d) *Hið einstaklingsbundna mat.*

5.5 *Inntak undirbúningsnámskeiðs.*

5.5.1 *Fyrirmynd að námskeiði.*

5.5.2 *Markmið.*

5.5.3 *Helstu áhersluatriði.*

5.6 *Framkvæmd undirbúningsnámskeiðs.*

5.6.1 *Hæfi námskeiðshaldara.*

5.6.2 *Fyrirkomulag námskeiðs.*

5.6.3 *Fjöldi námskeiða.*

5.6.4 *Gjaldtaka.*

1. Inngangur.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið skipaði þann 1. október 2009 starfshóp til að gera tillögur að inntaki, skipulagningu og gjaldtöku vegna námskeiða til undirbúnings ættleiðingu erlends barns.

Hrefna Friðriksdóttir lektor í sífja- og erfðarétti við lagadeild Háskóla Íslands var skipuð formaður en aðrir í hópnum voru Anni Guðný Haugen lektor í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands og Valgerður Baldursdóttir geðlæknir.

Í skipunarbréfi kom fram að ekki hefðu verið settar formlegar reglur um undirbúningsnámskeið eins og gert væri ráð fyrir í lögum um ættleiðingar nr. 130/1999. Þegar reglugerð um ættleiðingar hafi verið sett árið 2005 hafi starfað hér á landi eitt löggilt ættleiðingarfélag, Íslensk ættleiðing. Hafi félagið skipulagt og haldið námskeið fyrir væntanlega kjörforeldra undanfarin ár.

Hópurinn hélt sex fundi. Á fund starfshópsins komu fulltrúar frá Íslenskri ættleiðingu, Alþjóðlegri ættleiðingu og Foreldrafélagi ættleiddra barna. Hópurinn fór vel yfir þær ábendingar sem fram komu frá þessum aðilum og tók tillit til þeirra eftir föngum.

Hópurinn skilar til ráðuneytisins skýrslu um verkefnið ásamt drögum að reglugerð um undirbúningsnámskeið fyrir þá sem óska eftir að ættleiða erlent barn. Hrefna Friðriksdóttir er höfundar skýrslunnar og reglugerðarinnar.

2. Íslensk lög um ættleiðingar o.fl.

2.1 Almenn.

Ísland fullgilti árið 1992 samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 1989 og hefur Alþingi ályktað um að lögfesta beri samninginn. Í 21. gr. samningsins segir m.a. að aðildarríki sem viðurkenni og/eða leyfi ættleiðingu skuli tryggja að fyrst og fremst sé litið til þess sem barni er fyrir bestu.

Hér á landi gilda lög nr. 130/1999 um ættleiðingar (hér eftir nefnd ætl). Tilgangurinn með heildarendurskoðun laga á sínum tíma var m.a. fyrirhuguð fullgilding Íslands á Haag-samningnum frá 29. maí 1993, um vernd barna og samvinnu varðandi ættleiðingar milli landa, og fylgdi fullgilding í kjölfar setningar laganna. Markmið þessa samnings var að samræma skilyrði sem stjórnvöld aðildarríkja setja fyrir ættleiðingu milli landa og skapa traustan grundvöll fyrir samvinnu. Þá er það leiðarljós Haag-samningsins að virða beri grundvallarmannréttindi barns og að hagsmunir barns séu í fyrirrúmi við ættleiðingu.

Dómsmálaráðherra hefur yfirumsjón með framkvæmd Haag-samningsins hér á landi, þ.e. hefur verkefni og skuldbindingar sem hvíla á svonefndu miðstjórnvaldi samkvæmt samningnum. Með aðild að samningum hefur Ísland skuldbundið sig til að hlíta ákveðnum reglum við meðferð mála vegna ættleiðinga á erlendu barni.

2.2 Útgáfa forsamþykkis til ættleiðingar og undirbúningsnámskeið.

Samkvæmt 29. gr. ætl. er þeim sem búsettir eru hér á landi óheimilt að ættleiða barn erlendis frá nema sýslumaður samþykki það með útgáfu forsamþykkis til ættleiðingar.

Samkvæmt 30. gr. laganna getur dómsmálaráðherra mælt fyrir um að með umsókn um forsamþykki, eða áður en forsamþykki er gefið út, skuli umsækjendur leggja fram staðfestingu á að þeir hafi sótt námskeið um ættleiðingar erlendra barna. Þá kemur fram að ráðherra geti sett nánari reglur um inntak þess, skipulagningu og gjaldtöku.

Í upphaflegri reglugerð um ættleiðingar nr. 238/2005 var mælt fyrir um að umsækjendur um forsamþykki skyldu leggja fram staðfestingu á því að þeir hefðu sótt námskeið á vegum löggilts ættleiðingarfélags áður en forsamþykki vegna ættleiðingar á erlendu barni yrði gefið út. Þann 18. desember 2009 tóku gildi breytingar á reglugerðinni, sbr. reglugerð nr. 996/2009. Í samræmi við þessar breytingar er nú heimilt að gefa út forsamþykki áður en umsækjendur hafa sótt undirbúningsnámskeið hafi slíkt námskeið ekki verið haldið frá því að umsókn um forsamþykki barst sýslumanni enda séu öll önnur skilyrði fyrir útgáfu forsamþykkis uppfyllt. Tekið er fram að sé slíkt forsamþykki gefið út skuli umsækjendur staðfesta skriflega að þeir muni sækja fyrsta mögulega námskeið.

Árétta ber að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið gerði sérstaka grein fyrir breytingum á reglugerðinni í bréfi til Íslenskrar ættleiðingar, Alþjóðlegrar ættleiðingar og Foreldrafélags ættleiddra barna og sem birt er á heimasíðu ráðuneytisins. Þar kemur fram m.a. að ráðuneytið hafi ákveðið að endurskoða reglur um undirbúningsnámskeiðin og ákveðið að horfið yrði frá skilyrðinu um að umsækjendur hefðu lokið námskeiði fyrir útgáfu forsamþykkis a.m.k. þar til nýjar reglur myndu líta dagsins ljós.

Hér ber einnig að nefna að skv. 5. gr. reglugerðar um ættleiðingarfélög nr. 453/2009 ber ættleiðingarfélag ábyrgð á að væntanlegir kjörforeldrar, sem félagið annast milligöngu fyrir, sækji námskeið til undirbúnings ættleiðingu á erlendu barns. Ber félagi að senda ráðuneytinu upplýsingar um tilhögun námskeiðs til staðfestingar.

2.3 Upphafleg markmið með námskeiði.

Fram kemur í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laga um ættleiðingar að markmið námskeiðis sé að gera þátttakendur þess betur í stakk búna til að ættleiða barn frá öðru landi. Þar skuli veita fræðslu og upplýsingar um þá fjölmörgu þætti sem fylgja því að ættleiða erlent barn og gera að nokkru grein fyrir þjóðlífsháttum í þeim löndum sem flest börnin komi frá.

Miðað var við að námskeið yrðu sótt af þeim sem hugleiddu að ættleiða barn frá öðru landi. Í greinargerðinni er vitnað til reynslu í Hollandi. Fram kemur að þar sé væntanlegum kjörforeldrum skylt að sækja námskeið áður en umsókn er lögð fram og vakin athygli á að 30% þátttakenda námskeiðanna létu ekki verða af því að sækja um forsamþykki. Einnig er nefnt að fyrirmynd ákvæðisins væri í frumvarpi því sem þá lá fyrir danska þinginu um breytingar á dönsku ættleiðingarlögunum en þar væri

gert ráð fyrir skyldu til að sækja námskeið eftir að umsókn væri lögð fram og könnuð hefðu verið tiltekin skilyrði sem uppfylla þyrfti til að fá forsamþykki.

Í greinargerðinni kemur fram að væntanlega verði það verkefni ráðuneytisins að sjá til þess að námskeið verði í boði og muni ráðuneytið taka þátt í skipulagningu þeirra. Þá er gert ráð fyrir að námskeiðin verði haldin reglulega og að þátttakendur greiði þátttökugjöld.

3. Ættleiðingar og undirbúningsnámskeið á Norðurlöndum.

3.1 Danmörk.

Í Danmörku eru í gildi ættleiðingarlög nr. 928 frá 2004. Lögin eru nánar útfærð í nokkrum reglugerðum, m.a. reglugerð um veitingu ættleiðingarleyfis nr. 919 frá 28. september 2009 og reglugerð um kostnað vegna undirbúningsnámskeiða nr. 1146 frá 1. desember 2008. Þá hafa verið gefnar út leiðbeiningar um ættleiðingar nr. 9770 frá 30. september 2009 þar sem m.a. er vikið að undirbúningsnámskeiðum fyrir verðandi kjörforeldra.

Ættleiðingarferli er skipt upp í þrjú skilgreind skref eða fasa. Fyrsta skrefið er að sækja formlega um leyfi til að ættleiða eða fá útgefið forsamþykki. Ef talið er að umsækjendur uppfylli grunnskilyrðin fyrir því að fá að ættleiða barn, svo sem um aldur, heilsufar og fjárhag þá staðfesta stjórnvöld að viðkomandi megi taka næsta skref. Skref tvö felur í sér að öllum þeim sem sækja um að ættleiða barn í fyrsta sinn er skylt að sækja undirbúningsnámskeið. Þá má einnig gera þeim sem óska eftir að ættleiða aftur að sækja námskeið.

Undirbúningsnámskeiðin eru haldin á vegum Familiestyrelsen sem er undirstofnun danska dómsmálaráðuneytisins. Markmið með námskeiði er m.a. að undirstrika og skýra fyrir umsækjendum öll þau helstu álitæfni sem reynir á við ættleiðingu. Stefnt er að því gera umsækjendur færari um að skoða og meta hvort þeir eru reiðubúnir til að takast á hendur þær skuldbindingar sem ættleiðing hefur í för með sér. Á námskeiði er athygli beint að persónulegri stöðu umsækjenda, væntingum þeirra og ástæðum þess að viðkomandi vilja ættleiða barn. Þá er litið til stöðu kjörbarns, lífssögu og aðstæðna þess áður en ættleiðingin á sér stað. Einnig er fjallað um tilfinningatengsl, tengslamyndum og tengslarof frá sjónarhorni umsækjenda og kjörbarns. Í lok námskeiðs er gert ráð fyrir að umsækjendur hafi aukinn skilning á sérstakri stöðu kjörbarns, kjörforeldra og þeirri nýju fjölskyldu sem verður til við ættleiðingu.

Ef tveir einstaklingar sækja um að ættleiða barn skulu báðir sækja námskeið saman og báðir verða að sækja allt námskeiðið. Námskeið er haldið tvær helgar með um fjögurra vikna millibili og stendur hvora helgi frá laugardegi kl. 11 til sunnudags kl. 16. Námskeiðin eru haldin á fjórum mismunandi stöðum á landinu. Samkvæmt leiðbeiningum um ættleiðingar skal skipuleggja námskeiðin þannig að tryggt verði að umsækjendur geti lokið námskeiði og hafið þriðja skrefið í ættleiðingarferlinu í síðasta lagi ári eftir að viðkomandi fær staðfestingu á því að hafa lokið fyrsta skrefinu.

Að loknu námskeiði senda umsækjendur staðfestingu á þátttöku til stjórnvalds sem gerir þá ráðstafanir til að hefja þriðja skrefið sem er mat á persónulegum eiginlegum og stöðu hvers og eins umsækjanda.

3.2 Noregur.

Í Noregi eru í gildi ættleiðingarlög nr. 8 frá 1986. Í mars 2009 voru endurskoðaðar leiðbeiningar um alþjóðlegar ættleiðingar, umsóknir og mat á verðandi kjörforeldrum (*Runnskiv om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem Q-0972*).

Undirbúningsnámskeið eru ekki skylda í Noregi. Fram til ársins 2006 voru þau engu að síður haldin á vegum löggiltra ættleiðingarfélaga. Frá og með árinu 2006 tók Barne- og familiedirektoratet að sér að skipuleggja og halda námskeið. Þessi undirbúningsnámskeið eru sniðin að danskri fyrirmynd.

Í Noregi kom nýlega út skýrsla um ættleiðingar og hagsmuni barnsins (*NOU 2009:21 Adopsjon - til barnets beste: En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon*). Þar er lagt til að gera undirbúningsnámskeið að skyldu og jafnframt að taka upp samskonar kerfi og gildir í Danmörku um skipulögð skref eða fasa í ættleiðingarferlinu. Ekki eru gerðar sérstakar tillögur um inntak eða framkvæmd námskeiða en tekið fram að eðlilegt megi telja að byggja á þeirri framkvæmd sem *Barne- og familiedirektoratet* hafi þegar komið á.

3.3 Svíþjóð.

Í Svíþjóð eru ákvæði um ættleiðingar á víð og dreif í lögum, m.a í *Föräldrebalken* nr. 381 frá 1949, *Socialtjänstlag* nr. 453 frá 2001 og *Lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption* nr. 796 frá 1971.

Fjallað er um námskeið í félagsþjónustulögnum (*socialtjänstlag*). Undirbúningsnámskeið (foräldrautbildning) eru skylda í fyrsta sinn sem sótt er um forsamþykki til að ættleiða barn erlendis frá og hafa þau verið haldin á vegum *Socialstyrelsen* eða *Socialtjänsten* frá árinu 2005.

Gefnar voru út leiðbeiningar árið 2008 (*SOSFS 2008:8 Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption*) og árið 2009 var gefin út handbók, *Adoption - Handbok för socialtjänsten*. Þá útbjó *Myndigheten för internationella adoptionsfrågor* sérstakt kennsluefni í samráði við *Socialstyrelsen* sem notað er á námskeiðunum.

Í leiðbeiningunum eru gerðar ríkar kröfur til þeirra sem halda undirbúningsnámskeið. Námskeiðshaldarar skulu þannig hafa tiltekna grunnmenntun sem hentar (t.d. félagsráðgjafi, sálfræðingur, kennari eða leikskólakennari), sérstaka þekkingu á öllum þeim atriðum sem fjallað er um í kennsluefninu, þekkingu á kröfunum sem gerðar eru í því einstaklingsbundna mati sem framkvæmt er í tilefni umsagnar um forsamþykki til að ættleiða, reynslu af því að halda námskeið fyrir hópa og af hópastarfi og kunnáttu til að miðla efni. Þá er gerð krafa um að námskeiðshaldarar fylgi því kennsluefni sem útbúið hefur verið, fylgist náið með þróun málaflokksins, séu ekki í of nánnum tengslum við þá sem sjá um að meta einstaklingsbundið hæfi

umsækjenda og að lokum mega námskeiðshaldarar ekki vera virkir þátttakendur í starfi ættleiðingarfélags.

Samkvæmt handbókinni er markmið námskeiðs að miðla þekkingu og auka skilning á alþjóðlegum ættleiðingum. Tryggja ber að umsækjendur fái þær upplýsingar og þá fræðslu sem gerir þeim kleift að skilja hvað felst í því að ættleiða erlent barn. Í handbókinni er tekið fram að námskeiðin styrki marga umsækjendur í þeirri ákvörðun sinni að sækjast eftir að ættleiða erlent barn en einnig komi fyrir að umsækjendur fái þarna upplýsingar sem opni augu þeirra fyrir því að ættleiðing henti þeim ekki.

Félagsmálayfirvöld í hverju sveitarfélagi bera ábyrgð á að námskeið sé haldið. Í handbókinni kemur fram að mismunandi sé milli sveitarfélaga hversu langur tími líði milli námskeiða og tekið fram að umsækjendur þurfi oft að bíða nokkuð lengi eftir því að námskeið verði haldið. Námskeiðin eru með ýmsu sniði, þannig eru þau ýmist haldin í sjö skipti þrjá tíma í senn, tvær helgar eða þá fjóra heila daga með hæfilegu millibili.

4. Fyrirkomulag námskeiða á Íslandi undanfarin ár.

4.1 Undirbúningsnámskeið á vegum Íslenskrar ættleiðingar.

Eins og fram kemur í skipunarbréfi starfshópsins hefur Íslensk ættleiðing undanfarin ár séð um að skipuleggja og halda undirbúningsnámskeið fyrir verðandi kjörforeldra.

Undirbúningsnámskeið á vegum félagsins voru endurskipulögð árið 2005. Námskeiðin voru þá byggð upp að danskri fyrirmynd og efni frá Lene Kamm sálfræðingi frá Danmörku en hún hefur m.a. haft yfirumsjón með gerð fræðsluefnis fyrir dönsk yfirvöld. Lene hefur komið hingað til lands a.m.k tvisvar sinnum til að þjálfa námskeiðshaldara. Í skipunarbréfi kemur fram að notkun efnisins byggji á sérstöku samkomulagi Lene við tvo þáverandi meðlimi stjórnar Íslenskrar ættleiðingar.

4.1.1 Fjöldi og fyrirkomulag undirbúningsnámskeiða.

Árið 2006 voru haldin sex námskeið með 104 þátttakendum en námskeiðum fækkaði eftir það, árið 2008 voru þannig haldin tvö námskeið og eitt árið 2009.

Á hverju námskeiði hafa verið tveir námskeiðshaldarar og lögð áhersla á að a.m.k. annar þeirra sé kjörforeldri. Á vegum félagsins hafa fjórir komið að námskeiðshaldi. Fram til ársins 2009 héldu Ingibjörg Jónsdóttir og Ingibjörg Birgisdóttir fjölmörg námskeið. Þá hafa Hörður Svavarsson leikskólakennari og Arndís Þorsteinsdóttir sálfræðingur haldið alls sex námskeið, síðast haustið 2009.

Nokkru fyrir námskeiðið hafa þátttakendur fengið í hendur tvö rit, „Undirbúningsnámskeið fyrir umsækjendur um ættleiðingu erlends barns“ og „Heilsufar ættleiddra barna“. Höfundur ritanna er Lene Kamm en Íslensk ættleiðing hefur látið þýða efnið og laga að íslenskum aðstæðum. Hafa þátttakendur verið beðnir um að lesa ritin vel fyrir þátttöku á námskeiðinu enda byggir námskeið fyrst og fremst á virkri þátttöku umsækjenda.

Á heimasíðu Íslenskrar ættleiðingar kemur fram að á námskeiðunum hafi verið leitast við að svara áleitum siðferðilegum spurningum um ættleiðingu og spurn-

ingum eins og: Er ættleiðing fyrir mig? Hvernig er að vera kjörforeldri, hvað er eins / hvað er öðruvísi? Hver er ábyrgð mín sem kjörforeldris? Get ég staðið undir þeirri ábyrgð?

Á námskeiði hefur verið kynntur aðdragandi og undirbúningur ættleiðingar og einnig fjallað um líf barnsins áður en ættleiðing á sér stað. Til þess að þátttakendur geri sér betur grein fyrir aðstæðum þeirra barna sem bíða ættleiðingar hefur meðal annars verið notast við myndband um líf barna á barnaheimilum í Suður-Ameríku og á Indlandi og það borið saman við líf barns sem er í fangi móður sinnar frá fæðingu. Skoðað hefur verið hvað barnaheimilisbörnin fara á mis við og hvort mögulegt sé að bæta þeim það upp. Einnig hafa verið notuð fleiri myndbönd.

Námskeið hefur staðið í tvær helgar alls 20 klukkustundir. Fyrri helgina hefur námskeið hafist á föstudegi kl. 17 og staðið til laugardags kl. 18. Eftir lok þessa fyrri hluta hefur þátttakendum verið ætlað að vinna heimaverkefni þar sem fyrst og fremst hefur verið lögð áhersla á að greina hver sé helsta áskorun hvers og eins í tengslum við að ættleiða barn. Síðari hluti námskeiðs hefur verið haldinn fjórum til sex vikum síðar á laugardegi frá kl. 8 til 17.

Þátttakendahópur á hverju námskeiði hefur verið blandaður, óháð því frá hvaða landi ættleitt er. Æskilegur fjöldi þátttakenda hefur verið talinn 8-9 pör en reynt að gera ráð fyrir 6 pörum að lágmarki. Síðasta námskeið sem haldið var í ágúst og september 2009 kostaði kr. 75.000 fyrir þar og var innifalið fræðsluefni, kaffi, te og meðlæti allan tímann, gisting, morgunmat og hádegismatur í bæði skiptin og kvöldmat fyrir helgina.

4.1.2 Mat á undirbúningsnámskeiðum.

Á vegum Íslenskrar ættleiðingar var gerð úttekt á þátttakendum sem luku undirbúningsnámskeiðum árið 2006. Alls var um að ræða 104 einstaklinga sem svöruðu tilteknum spurningalista.

Þegar umsækjendur voru spurðir hvernig þeim hefði líkað á námskeiðinu sögðu tæplega 90% að námskeiðið hefði fjallað um þætti sem viðkomandi hefði ekki hugsað út í. Þykir það benda til þess með nokkurri vissu að námskeiðið hafi bætt við þekkingu fólks og opnað nýjar víddir.

Þegar spurt var frekar um innihald námskeiðs kom sama í ljós þar sem 80% sögðu að námskeiðið hefði bætt við þekkingu þeirra. Einungis tæplega 13% voru mjög sammála eða sammála fullyrðingu um að ekkert nýtt hefði komið fram á námskeiðinu.

Þegar spurt var um einstaka þætti kom í ljós að tæplega 45% þátttakenda hafði ekki tengt umræðuna um sorg og sorgarviðbrögð við ættleiðingarferlið. Þó sögðust um 37% hafa hugað að sorginni og velt henni fyrir sér í tengslum við ættleiðingu. Spurt var sérstaklega um kynþáttafordóma og sögðust rúmlega 10% vera mjög eða frekar sammála því að umræðan um kynþáttafordóma væri efni sem barnið þyrfti að glíma við en sögðust þó ekki hafa leitt hugann að því. Hins vegar höfðu rúm 80% gert sér grein fyrir þessu og velt málinu fyrir sér út frá því sjónarhorni.

Á námskeiðunum var lögð áhersla á að hlutverk kjörforeldra væri meira og víðara en hlutverk kynforeldra. Meirihluti þátttakenda virtist meðtaka þá fræðslu þar sem 74% voru að námskeiði loknu mjög sammála eða sammála því að hlutverkin væru ólík.

Þátttakendur voru einnig m.a. spurðir út í fyrirkomulag námskeiðanna. Alls um 84% þátttakenda töldu umgjörð og umhverfið þar sem námskeið væri haldið skipta miklu máli. Um 93% þátttakenda voru mjög sammála eða sammála því að það að hitta fólk í sömu sporum skipti miklu máli. Rétt ríflega helmingur, eða 53%, sagði það ekki koma sér illa að námskeið væri tvær helgar með 4-5 vikna millibili en 21% sagði svo vera.

4.2 Önnur námskeið og fræðsla fyrir umsækjendur og kjörforeldra.

4.2.1 Íslensk ættleiðing.

Auk undirbúningsnámskeiða í samræmi við reglugerð um ættleiðingar hefur Íslensk ættleiðing haldið nokkurn fjölda annarra námskeiða.

Má nefna námskeið um umönnun ungra barna, en það er ætlað fólki sem komið er framarlega á biðlista eða hefur þegar fengið úthlutað barni. Á námskeiðinu eru skoðaðar líkamlegar þarfir og umönnun barna frá því að væntanlegir kjörforeldrar fá þau í hendur, meðan á heimferð stendur og eftir að heim er komið. Námskeiðið hefur verið í höndum Kristínar Svölu Jónsdóttur ljósmóður og hjúkrunarfræðings.

Félagið hefur einnig boðið upp á ferðanámskeið þegar nær dregur sjálfri ættleiðingunni sem er sniðið fyrir hvert upprunaland. Fjallað er m.a. um nauðsynlegan undirbúning ferðar, aðstæður á barnaheimilum og ferlið í viðkomandi landi.

Þá hefur Íslensk ættleiðing m.a. í gegnum árin boðið upp á fjölbreytta fræðslu, fyrirlesta, umræður og spjallkvöld og hefur fræðslustarf félagsins miðast hvort tveggja við þá sem eru á biðlista eftir að ættleiða barn en einnig þá sem þegar hafa ættleitt.

4.2.2 Foreldrafélag ættleiddra barna.

Foreldrafélag ættleiddra barna var stofnað árið 2006 og hefur félagið m.a. að markmiði að efla fræðslu um málefni tengd ættleiðingu og uppeldi kjörbarna.

Sérstök fræðslunefnd hefur skipulagt og haldið regluleg fræðslukvöld þar sem boðið hefur verið upp á fyrirlestra sérfræðinga eða opnar umræður um málefni sem tengjast ættleiðingum og velferð ættleiddra barna og fjölskyldna þeirra.

5. Einstaka álitafni.

5.1 Almenn um námskeið.

Ættleiðing er í eðli sínu verndarúræði fyrir barn. Ættleiðing er leið til að tryggja barni, sem ekki á fjölskyldu sem getur annast það, möguleika á að fá að alast upp hjá fjölskyldu sem hefur aðstæður til að veita því góðan aðbúnað og uppeldi í samræmi við þarfir barnsins.

Strangar kröfur eru gerðar til þeirra sem óska eftir að ættleiða barn. Rökin eru m.a. þau að aðstæður eru gerólíkar þegar barn fæðist inn í fjölskyldu eða þegar barn er

ættleitt, sérstaklega barn erlendis frá. Við ættleiðingu taka stjórnvöld afdrifaríkar ákvarðanir sem varða barn og fela í sér ráðstöfun á lífi þess og réttarstöðu til frambúðar. Í slíkum tilvikum verður að tryggja að barni séu búnar bestu hugsanlegu aðstæður.

Í 5. gr. Haag-samningsins er lögð sú skylda á viðtökuríki að væntanlegir kjörforeldrar fái nauðsynlegar leiðbeiningar og fræðslu. Gefnar hafa verið út leiðbeiningar með Haag-samningunum (*The Implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention: Guide to good practice, 2008*) þar sem fram kemur að aðildarríki ráði fyrirkomulagi þessarar fræðslu. Lögð er rík áhersla á mikilvægi þess að umsækjendur átti sig á eðli alþjóðlegra ættleiðinga og hagi væntingum sínum í samræmi við það. Fjallað er um þá áskorun sem það felur í sér að ættleiða barn erlendis frá og þau grunnatriði sem æskilegt er að umsækjendur öðlist skilning á. Nefnd eru atriði eins og sú staðreynd að mörg kjörbörn hafa dvalið á barnaheimilum eða stofnunum og þau hafa upplifað áföll og missi sem setur mark sitt á þroska þeirra og hæfni til samskipta og tengslamyndunar við annað fólk. Þá getur verið um að ræða börn sem glíma við margþætta líkamlega eða andlega erfiðleika, m.a. vegna þeirra aðstæðna sem þau hafa búið við eða þess sem þau hafa þurft að þola. Bent er á mikilvægi þess að þeir sem óska eftir að ættleiða hafi skilning á þeim aðstæðum sem börn kunna að koma úr og hafi vegið og metið hvort þeir telji sig í stakk búna til að mæta þörfum barnanna.

Fjölmeiri ríki hafa útfært þetta ákvæði um fræðslu á þann veg að skylda umsækjendur til að sækja tiltekin undirbúningsnámskeið. Námskeið eru yfirleitt haldin snemma í ferlinu. Markmið þeirra er oftast að tryggja að umsækjendur öðlist þekkingu og fái innsýn í sérstöðu ættleiðinga og líf ættleiddra barna sem geri þá betur í stakk búna til að ígrunda ákvörðun sína um að ættleiða barn erlendis frá og til að takast á við þær áskoranir sem fylgja slíkri ættleiðingu.

5.2 Hver ber ábyrgð á að halda undirbúningsnámskeið?

Eins og áður sagði, var við setningu laganna um ættleiðingar gert ráð fyrir að það yrði verkefni ráðuneytisins að sjá til þess að námskeið yrðu í boði og að ráðuneytið tæki þátt í skipulagningu námskeiða. Í reglugerð um ættleiðingar var þetta hins vegar útfært með þeim hætti að umsækjendum bæri að sækja námskeið á vegum löggilts ættleiðingarfélags. Þegar sett var reglugerð um ættleiðingarfélag var ákvæðið svo útfært nánar á þann veg að löggilt ættleiðingarfélag bæri ábyrgð á að væntanlegir kjörforeldrar, sem félagið annaðist milligöngu fyrir, sæki námskeið.

Viða í lögum er gert ráð fyrir að útgáfa leyfis eða réttinda sé háð því að viðkomandi hafi sótt námskeið og jafnvel lokið prófi. Í þeim tilvikum er algengt að skipa sérstakar prófnefndir sem bera þá m.a. ábyrgð á því að skipuleggja og halda námskeið. Þá eru dæmi um að félagum eða sérstökum stofnunum hafi verið falið að halda námskeið, þannig heldur t.d. Barnaverndarstofa námskeið fyrir þá sem óska eftir að gerast fósturforeldrar skv. l. nr. 80/2002. Þá eru einnig dæmi þess að tilteknir skólar skipuleggi og haldi námskeið í umboði þess sem ber ábyrgð á námskeiðahaldi.

Starfshópurinn telur í fyrsta lagi æskilegt að aðskilja undirbúningsnámskeið frá þeirri hagsmunagæslu sem löggilt ættleiðingarfélög hafa með höndum og í öðru lagi er talið rétt að færa ábyrgð á námskeiðahaldi yfir til ráðuneytisins. Þannig er talið nauðsynlegt að það sé á ábyrgð stjórnvalds m.a. að meta og tryggja hæfi námskeiðshaldara hverju sinni og tryggja að námskeið verði haldin með reglubundnum hætti og með ákveðnu sniði. Starfshópurinn telur rétt að þessi ábyrgð hvíli formlega á ráðuneytinu en það geti svo eðli málsins samkvæmt falið öðrum að sjá um skipulagningu og framkvæmd námskeiða eftir því sem þörf krefur. Hér gætu komið til álita skólar, stofnanir, fyrirtæki einstaklinga sem uppfylla skilyrði til námskeiðshaldara svo og tilteknir einstaklingar sem uppfylla sömu skilyrði.

Rétt er að geta þess að starfshópurinn ræddi sérstaklega hvort heppilegt væri að fela ættleiðingarnefnd að bera ábyrgð á námskeiðshaldi. Í ljósi hlutverks ættleiðingarnefndar og mögulegrar aðkomu hennar að mati á hæfi tiltekinna umsækjenda, sbr. 17. gr. ætl., þótti ekki rétt að mæla með þessari leið.

Árétta ber að með þeirri tillögu sem hér er gerð er ekki varpað nokkrum skugga á allt það mikla og mæta námskeiðahald sem verið hefur á vegum Íslenskrar ættleiðingar. Ljóst er að félagið hefur hér unnið mikilvægt brautryðjendastarf sem æskilegt er að taka tillit til. Starfshópurinn telur hins vegar heppilegri þá verkaskiptingu ráðuneytisins og ættleiðingarfélaga sem hér er gerð tillaga um. Ábyrgð ráðuneytisins nær þá til þeirra atriða sem eru í beinum tengslum við mat á hæfi og útgáfu leyfis. Löggilt ættleiðingarfélög eða önnur hagsmunafélög þeirra sem ættleiða börn hafa svo ýmist milligöngu um ættleiðingar og/eða geta sinnt mikilvægu og margvíslegu ráðgjafar-, fræðslu- og stuðningshlutverki í ættleiðingarferlinu og eftir að barn er komið hingað til lands.

5.3 Hverjum ber að sækja námskeið?

Starfshópurinn miðar við að öllum þeim sem óska í fyrsta sinn eftir forsamþykki til ættleiðingar á erlendu barni beri að ljúka undirbúningsnámskeiði. Ef tveir einstaklingar standa saman að ættleiðingu þá er gert ráð fyrir að þeir skuli sækja námskeið saman.

Ekki er gert ráð fyrir að umsækjendur þurfi að sækja námskeið aftur ef sótt er um nýtt forsamþykki vegna þess að hið fyrra rann út án þess að til ættleiðingar kæmi. Þá nær skyldan heldur ekki til þeirra sem þegar hafa ættleitt ef þeir óska eftir nýju forsamþykki til að ættleiða annað barn erlendis frá.

5.4 Hvenær í umsóknarferli ber að sækja undirbúningsnámskeið?

5.4.1 Ættleiðingarferli í núgildandi lögum.

Starfshópurinn telur fulla þörf á að fjalla um hvenær í umsóknarferli beri að skylda umsækjendur til að ljúka undirbúningsnámskeiði.

Íslensku lögin gera ekki ráð fyrir að ættleiðingarferli skiptist í skref eða fasa líkt og gert er ráð fyrir í dönskum lögum og lagt hefur verið til að gildi í Noregi. Vísi að þessu má þó finna í ákvæði 16. gr. laganna eins og þeim var breytt með lögum nr. 69/2006. Samkvæmt ákvæðinu ber sýslumanni að leggja ákvæðið mat á umsókn strax

eftir að hún berst og þarf ekki að leita umsagnar barnaverndarnefndar ef augljóst þykir að skilyrði fyrir útgáfu leyfis séu ekki uppfyllt.

Eins og áður var rakið hefur ákvæði reglugerðar um námskeið einnig verið breytt, a.m.k. tímabundið, þannig að gefa megi út forsamþykki í vissum tilvikum án þess að umsækjendur hafi lokið undirbúningsnámskeiði.

Ekkert er í lögum eða reglugerð um samspil einstakra þátta í ættleiðingarferli að öðru leyti, þ.e. samspil mats sýslumanns í upphafi, námskeiðs og umsagnar barnaverndarnefndar. Samkvæmt upplýsingum frá Íslenskri ættleiðingu er t.d. engin regla á því hvort aflað hafi verið umsagnar barnaverndarnefndar um hæfi viðkomandi áður, á meðan eða eftir að viðkomandi hefur sótt undirbúningsnámskeið.

5.4.2 Nýtt fyrirkomulag – skref eða fasar

Starfshópurinn telur sterk rök standa til þess að móta ofangreind atriði frekar. Leggja verður áherslu á þá ábyrgð stjórnvalda að skipuleggja ættleiðingarferli með þeim hætti að hagsmunir eða sjónarhorn barnsins séu ávallt í fyrirrúmi.

a) Þrjú aðskilin skref í ættleiðingarferli.

Starfshópurinn telur sterk rök mæla með því að taka upp skref eða fasa með sama hætti og eiga við í Danmörku og lagt hefur verið til að komi til framkvæmda í Noregi.

Í fyrsta lagi telur starfshópurinn rök standa til að stjórnvöld taki sem allra fyrst í ferlinu afstöðu til þess hvort viðkomandi uppfylli almenn skilyrði til að mega ættleiða barn erlendis frá enda er það grundvöllur þess hvort leggja eigi meiri vinnu í umsókn viðkomandi. Þetta er fyrsta skrefið í ferlinu. Í ljósi verkefnis starfshópsins verður þó ekki fjallað frekar um það hér hvaða atriði rétt sé að meta á þessu stigi eða hvernig beri að meta þau.

Í öðru lagi verður starfshópurinn að telja æskilegast að umsækjendur sækji undirbúningsnámskeið eftir að afstaða stjórnvalds liggur fyrir í fyrsta skrefi. Undirbúningsnámskeið verður þá skref tvö í ferlinu.

Í þriðja lagi telur starfshópurinn mikilvægt að umsækjandi ljúki námskeiði áður en þriðja skrefið hefst þar sem fram fer einstaklingsbundið mat á hæfi viðkomandi. Þá verði jafnframt ekki gefið út forsamþykki fyrr en að loknu hinu einstaklingsbundna mati.

b) Rök fyrir því að taka upp þrjú aðskilin skref.

Hér er höfð hliðsjón af þeim rökum sem færð voru þegar þetta fyrirkomulag var tekið upp í Danmörku og þeim rökum sem liggja að baki tillögu Norðmanna um að taka upp samskonar ferli, sbr. þá skýrslu sem áður var nefnd.

Þau rök sem helst hafa verið nefnd eru mikilvægi þess að umsækjendur geri sér skýrari grein fyrir sérkennum og sérstöðu alþjóðlegrar ættleiðingar snemma í ferlinu. Væntanlegir kjörforeldrar hafa oft miklar og ákveðnar væntingar til ættleiðingar. Þó ganga megi út frá því að umsækjendur taki meðvitaða ákvörðun um að sækja um útgáfu forsamþykkis þá þykir ljóst að umsækjendur hafi í einhverjum tilvikum takmarkaðar upplýsingar um þau atriði sem nauðsynlegt er að þau taki afstöðu til.

Þetta má m.a. ráða af reynslu annarra þjóða. Áðurnefnd úttekt á námskeiðum á Íslandi bendir einnig t.d. til þess að stærsti hluti umsækjenda hafi ekki velt fyrir sér nokkrum grundvallaratriðum sem óhjákvæmilega tengjast ættleiðingum barna erlendis frá.

Undirbúningsnámskeið á þessum stað í ferlinu gefur umsækjendum kost á að ræða vonir sínar og væntingar, meðtaka fræðslu um inntak ættleiðingar og stöðu kjörbarna og styrkja þá ákvörðun sína að axla ábyrgð á að sækjast eftir því að ættleiða barn erlendis frá. Námskeiðið gefur umsækjendum þá einnig færi á að hætta við án þess að þeir þurfi að leggja frekara á sig og án þess að leggja þurfi meiri vinnu í mál af hálfu opinberra aðila. Hafa ber í huga að sú frekari vinna sem hér er vísað til hefur í för með sér öflun og vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga um einstaklingana.

Sem rök fyrir því að hafa undirbúningsnámskeið á þessum stað í ættleiðingarferli hefur einnig verið nefnt að æskilegt sé að þátttakendur á slíku námskeiði séu allir á svipuðum eða sama stað í ferlinu. Það geri fræðsluna og þátttöku umsækjenda markvissari.

Þá tengjast undirbúningsnámskeið með vissum hætti því einstaklingsbundna mati sem einnig þarf að fara fram. Þannig er í núgildandi reglugerð um ættleiðingar gert ráð fyrir að í umsögn barnaverndarnefndar komi m.a. fram hverjar séu ástæður þess að umsækjendur óski eftir að ættleiða barn og lýsing á afstöðu umsækjenda til umönnunar og uppeldis barna. Telja verður að undirbúningsnámskeið geti búið umsækjendur undir það að gefa skýrari og sterkari mynd af sér sem væntanlegum kjörforeldrum fyrir barn erlendis frá.

Minna verður á að hvert upprunaríki mótar eigin reglur og gerir kröfur til hæfis og aðstæðna væntanlegra kjörforeldra. Niðurstaða hins einstaklingsbundna mats er grundvallargagn í ættleiðingarmáli sem fylgir umsókn um ættleiðingu til upprunaríkis. Skýr og afdráttarlaus fylgigögn með forsamþykki um þá fræðslu sem væntanlegir kjörforeldrar hafa fengið, þekkingu þeirra og hæfi hljóta að gera stjórnvöldum í upprunaríki frekar kleift að fallast á að umsækjendur séu ákjósanlegir til að mæta þörfum tiltekins barns.

Nefna ber að í nýju norsku skýrslunni um ættleiðingar eru skyldunámskeið á þessum stað í ferlinu talin uppfylla með skýrustum hætti ákvæði Haag-samningsins um fræðslu til væntanlegra kjörforeldra. Í norsku skýrslunni er lögð áhersla á að þetta fyrirkomulag taki einnig tillit til krafna, væntinga og óska upprunaríkja um bestu og hæfustu kjörforeldra sem völ er á. Skýrar kröfur og reglur um ættleiðingarferli geti þannig liðkað fyrir samningum við ný upprunaríki svo og einstaka ættleiðingar frá ríkjum sem samstarf er við.

Þau rök sem nefnd hafa verið hér að ofan miða öll við þá grunnforsendu að með þessu ferli verði umsækjendur sterkari og hæfari til að taka við barni sem ættleitt er erlendis frá. Rökin miða við að móta ættleiðingarferli út frá sjónarhorni barns eða með tilliti til þess sem ætla má að sé barni fyrir bestu.

c) Rök gegn því að taka upp þrjú aðskilin skref.

Af hálfu hagsmunaaðila hafa verið færð nokkur rök sem meta má svo að þau teljist mæla gegn því að taka upp þau skref í ættleiðingarferli sem hér eru lögð til. Starfshópurinn telur mikilvægt að gefa þessu gaum.

Þau rök sem heyrst hafa gegn þessu fyrirkomulagi snúa fyrst og fremst að biðtíma þeirra sem óska eftir að ættleiða barn. Þannig var t.d. gagnrýnd sú krafa sem var til staðar í reglugerð um að ljúka þyrfti námskeiði áður en forsamþykki væri gefið út enda lengdist biðtími með þessu til muna.

Starfshópurinn gerir ekki lítið úr tilfinningum eða hagsmunum þeirra sem óska eftir að ættleiða barn og því álagi sem fylgir hinum langa biðtíma. Starfshópurinn verður þó að benda á að spurningar um biðtíma tengjast fyrst og fremst hagsmunum þeirra sem óska eftir að ættleiða barn. Með hliðsjón af stöðu alþjóðlegra ættleiðinga í heiminum er þannig ekki hægt að halda því fram að hagsmunir barna kalli sérstaklega á styttingu biðtímans enda má telja hafið yfir vafa að fyrir hvert og eitt barn sem má ættleiða sé ætíð til staðar hópur hæfra kjörforeldra sem kemur í hlut upprunarákja að velja úr.

Þrátt fyrir þetta er sjálfsagt að leita leiða til að stytta biðtímamann ef það stangast ekki á við þær kröfur sem gera verður til faglegustu vinnubragða í ættleiðingarmálum, þ.e. þetta stangast ekki á við þann feril sem telja verður barni fyrir bestu. Starfshópurinn telur mjög erfitt að réttlæta það að draga úr kröfum til undirbúnings eða hæfis verðandi kjörforeldra til þess eins að koma til móts við þá staðreynd að alþjóðlegum ættleiðingum hefur farið fækkandi á undanförunum árum. Með hliðsjón af grunnreglu ættleiðingarréttar um að hafa hagsmuni barns að leiðarsljósi er þannig í raun ekki hægt að réttlæta það, að gefa megi út forsamþykki og sækja um ættleiðingu til upprunaríkis án þess að umsækjendur hafi fengið fullnægjandi fræðslu. Mun hættara er við að upprunaríki telji það ganga beint gegn hagsmunum barns ef þau líta svo á að umsækjandi hafi ekki fengið fullnægjandi fræðslu þegar umsókn í upprunaríki er móttækin.

Af hálfu hagsmunaaðila hefur verið bent á að fræðsla sem veitt er svona snemma í ferlinu nýtist verðandi kjörforeldrum illa þegar sú staðreynd blasi við að biðtími sé langur. Starfshópurinn telur ljóst að biðtími eftir ættleiðingu hafi alltaf verið og muni eflaust alltaf verða nokkur. Markmið með undirbúningsnámskeiði af því tagi sem hér er rætt er ekki beinlínis að undirbúa væntanlega kjörforeldra undir sjálfst foreldrahlutverkið, eða það að fara út, taka við barni eða koma með það heim. Starfshópurinn hefur fulla trú á að undirbúningsnámskeið með því sniði sem þau hafa verið haldin hér á landi og í Danmörku og Noregi hafi veitt umsækjendum nauðsynlegar upplýsingar og hvatt til umhugsunar um mikilvæg atriði sem margir hafi ekki gefið gaum. Námskeiðin hafi einnig gefið umsækjendum haldgóðan grunn, styrkt þá í ákvörðun sinni og jafnvel auðveldað þeim að skilja það ferli sem alþjóðleg ættleiðing er. Eins og áður hefur verið rakið þá telur starfshópurinn sterk rök fyrir því að hafa undirbúningsnámskeið snemma í ferlinu. Áréttu ber að starfshópurinn telur einnig mikilvægt að verðandi kjörforeldrum bjóðist frekari fræðsla á biðtímanum svo og þeim sem þegar hafa ættleitt börn erlendis frá. Hér geta löggilt ættleiðingarfélög og

hagsmunafélög kjörforeldra gegnt mikilvægu hlutverki, sbr. útfærslu í reglugerð um ættleiðingarfélög.

Að lokum hefur verið bent á að taka verði sérstakt tillit til þess að hér á landi séu tiltölulega fáar umsóknir um útgáfu forsamþykkis sem leiði óhjákvæmilega til þess að nokkur tími líði milli námskeiða sem unnt er að halda. Þessi rök snúa aftur fyrst og fremst að biðtíma fyrir umsækjendur. Starfshópurinn telur sjálfsagt að ráðuneytið leggi sig fram við að skipuleggja námskeið eins þétt og hægt er og verður nánar fjallað um það síðar. Starfshópurinn getur að öðru leyti ekki litið svo á að þessi rök tali gegn því að móta ættleiðingarferli með þeim hætti sem áður var lagt til.

d) Hið einstaklingsbundna mat.

Þar sem lagt er til að taka upp skilgreind aðskilin skref í ættleiðingarferli getur starfshópurinn ekki látið hjá líða að fjalla lítilega um hið einstaklingsbundna mat sem samkvæmt núgildandi lögum er í höndum barnaverndarnefnda í þeim umdæmum þar sem einstakir umsækjendur búa.

Það er skemmst frá að segja að starfshópurinn telur öll rök mæla gegn þessu fyrirkomulagi og verður að mæla eindregið með því að ráðuneytið leiti leiða til að fela öðrum en barnaverndarnefndum þessi verkefni.

Í fyrsta lagi telur starfshópurinn ljóst að mat á persónulegu hæfi væntanlegra kjörforeldra sé vandasamt og sérhæft verkefni, ekki síst þegar um sé að ræða ættleiðingu barns erlendis frá. Auk þekkingar á foreldrafærni og almennu hæfi til að annast barn þá krefst matið þekkingar á meginreglum og undirstöðum ættleiðingarlaga og sérstöðu ættleiðinga erlendra barna. Til að meta hvort viðkomandi er hæfur verður þannig t.d. að vera til staðar almenn þekking á réttarstöðu ættleiddra barna og kjörforeldra og þekking á bakgrunni ættleiddra barna og því sem kjörforeldrar mega vænta.

Á síðustu 10 árum voru frumættleiðingar erlendra barna langflestar árið 2005, alls 41. Á árunum á undan voru þær á bilinu 20-29 en svo voru þær 19 árið 2006, 18 árið 2007 og 13 árið 2008. Barnaverndarnefndir landsins eru hins vegar alls 30 talsins. Þó þær gefi einnig umsagnir í málum um ættleiðingar íslenskra barna þá telur starfshópurinn ljóst að hver og ein nefnd hefur enga möguleika til að byggja upp þá þekkingu og öðlast þá reynslu sem sérhæfingin krefst. Fjöldi nefndanna auki einnig líkur á mismunandi aðferðum og áherslum við inntak, framkvæmd og frágang á mati. Til samanburðar má benda á að sambærileg rök um takmarkaðan fjölda mála og þörf fyrir sérhæfingu lágu því til grundvallar að fela einum sýslumanni að annast leyfisveitingar á grundvelli ætl., sbr. l. nr. 143/2006.

Þá er ljóst að barnaverndarnefndir bera ríkar skyldur á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga nr. 80/2002. Barnaverndarmál eru þess eðlis að þau þarf oftast að meta strax og vinna markvisst auk þess sem stundum þarf að gripa til tafarlausra, umfangsmikilla og tímafrekra aðgerða. Verkefni eins og að meta hæfi væntanlegra kjörforeldra hljóti því stundum óhjákvæmilega að sitja á hakanum og jafnvel dragast óþarflega lengi.

Starfshópurinn telur að verði mat á hæfi væntanlegra kjörforeldra falið fagaðilum með sérþekkingu á málefnum þá megi tryggja markvissara, faglegra og samræmdara mat en tíðkast í dag og tryggja betur jafnræði allra þeirra sem sækja um leyfi til að ættleiða barn. Mat af þessu tagi verður þá einnig traustara fylgigagn með umsókn til yfirvalda í upprunaríki og það þjónar betur hagsmunum þess barns sem verður valið fyrir tiltekna fjölskyldu.

Ef talið er æskilegt að leita leiða til að stytta biðtíma áður en gefið er út forsamþykki til ættleiðingar þá telur starfshópurinn einsýnt að ráðuneytið eða sýslumaður geti tryggt að mat á vegum tiltekinna sérfróðra manna taki skemmri tíma en mat á vegum barnaverndarnefndar tekur að jafnaði í dag.

5.5 Inntak undirbúningsnámskeiðs.

5.5.1 Fyrirmynd að námskeiði.

Starfshópurinn hefur gert sér far um að kynna sér efni þeirra námskeiða sem haldin hafa verið og þróast hafa hér á landi á undanförunum árum.

Eins og áður var nefnt byggja námskeiðin á danskri fyrirmynd sem jafnframt var notuð þegar Norðmenn tóku sína fræðslu fastari tókum árið 2006. Starfshópurinn telur þessi námskeið hafa hentað vel og sannað gildi sitt. Hópurinn telur því flest rök mæla með því að ráðuneytið geri samning við rétthafa þessa efnis og miði við að halda samskonar undirbúningsnámskeið og haldin hafa verið fram til þessa.

5.5.2 Markmið.

Markmið með undirbúningsnámskeiði er að upplýsa umsækjendur um öll þau helstu álitafni sem reynir á við ættleiðingu erlends barns.

Mikilvægt er að námskeið miði við að gera umsækjendur færari um að skoða og meta hvort þeir eru reiðubúnir til að takast á hendur þær skuldbindingar sem ættleiðing á erlendu barni hefur í för með sér. Þá er gert ráð fyrir að námskeiðið geri umsækjendur hæfari til að takast á við þau krefjandi verkefni sem slíkri ættleiðingu fylgja.

5.5.3 Helstu áhersluatriði.

Nauðsynlegt þykir að afmarka nánar þau atriði sem rétt er að leggja áherslu á til að ná settu markmiði með undirbúningsnámskeiði. Hér er lögð áhersla á eftirfarandi þætti:

- a) Að beina athygli umsækjenda að persónulegri stöðu sinni, afstöðu og viðhorfum sínum til allra þeirra þátta sem hafa áhrif á ættleiðingu barns erlendis frá. Hér er átt við þætti eins og ástæður þess að viðkomandi vill ættleiða barn, barnleysi, sorgarferli og ófrjósemi eftir því sem við á. Þá reynir hér á vitneskju um þau atriði sem skipta máli við mat á hæfi, innsæi í eigið hæfi, streituþol og sveigjanleika. Einnig er nauðsynlegt að beina athygli umsækjenda að eigin afstöðu og viðhorfum til atriða sem tengjast ættleiðingu, t.d. kynþáttaviðhorfum.

- b) Að auka þekkingu og skilning umsækjenda á stöðu barns sem er ættleitt erlendis frá, uppruna þess, menningu, fjölskyldusögu, reynslu og uppeldisaðstæðum. Öll börn sem ættleidd eru erlendis frá eiga sér margþætta sögu. Þannig þarf að taka tillit til og vinna með þá staðreynd að börnin koma úr annarri fjölskyldu sem stundum er enn til staðar. Mikilvægt er að bera virðingu fyrir tilfinningum barns til upprunafjölskyldu og áhrifum þessa á sjálfsmynd barnsins. Barnið hefur oft orðið fyrir alvarlegum áföllum, lifað við erfiðar uppeldisaðstæður auk þess að glíma oft við sértæka líkamlega eða andlega erfiðleika. Þá er félagslegur, menningarlegur og trúarlegur bakgrunnur kjörbarna oft mjög ólíkur því sem verðandi kjörforeldrar þekkja.
- c) Að auka þekkingu og skilning á stöðu og lífi kjörfjölskyldunnar, m.a. á áhrifum ættleiðingar á líf barnsins og annarra fjölskyldumeðlima og áhrifum viðhorfa í samfélaginu. Það er grundvallarmunur á því að ættleiða barn erlendis frá og því að verða foreldri eftir öðrum leiðum. Ættleiðing er afdrifarík ákvörðun fyrir barnið sem hefur áhrif á alla framtíð þess. Staða kjörfjölskyldunnar markast af stöðu og sjálfsmynd kjörbarnsins sem mótast alla ævi. Þar reynir m.a. á þætti eins og hvernig það er að vera ættleiddur, að eiga annan bakgrunn og jafnvel aðra fjölskyldu og að vera öðruvísi en aðrir. Ættleiðing hefur einnig umtalsverðar breytingar í för með sér fyrir kjörforeldrana sjálfa. Þá er mikilvægt að skoða breytingar og áhrif á líf annarra náinna fjölskyldumeðlima, svo sem annarra barna, stjúpbarna og foreldra viðkomandi. Til að varpa ljósi á líf kjörfjölskyldunnar er einnig nauðsynlegt að auka þekkingu og skilning á hugsanlegum fordómum og kynþáttaviðhorfum í samfélaginu.
- d) Að auka þekkingu á tengslum, tengslamyndun og tengslarofum frá sjónarhóli barns og umsækjenda. Kjörbörn hafa mismunandi tengslasögu að baki en öll hafa þau upplifað tengslarof með einhverjum hætti og mörg þeirra oftast en einu sinni. Það er mikilvægt að verðandi kjörforeldrar geri sér grein fyrir væntingum sínum til tengsla og tengslamyndunar en átti sig einnig á stöðu kjörbarnsins. Hér reynir t.d. á þætti eins og hvaða tilfinninga, hegðunar eða einkenna má vænta hjá barninu í uppvexti þess og hvernig bregðast á við.
- e) Að auka þekkingu á ættleiðingarferli, reglum, kröfum og framkvæmd. Undirbúningsnámskeið er liður í því ferli að ættleiða barn erlendis frá og það er mikilvægt að verðandi kjörforeldrar átti sig á ferlinu. Námskeið getur t.d. undirbúið umsækjendur undir hið persónubundna mat sem fram fer á hæfi viðkomandi og gert þá betur í stakk búna til að átta sig á þeim atriðum sem þar koma til álita. Þá er æskilegt að umsækjendur átti sig á hlutverkum þeirra sem koma að þessu ferli og hvers er að vænta t.d. um biðtíma, heimkomu og þjónustu við kjörfjölskylduna.

5.6 Framkvæmd undirbúningsnámskeiðs.

5.6.1 Hæfi námskeiðshaldara.

Með hliðsjón af þeirri tegund undirbúningsnámskeiðs sem lagt er til að halda telur starfshópurinn nauðsynlegt að námskeiðshaldarar verði að jafnaði tveir í hvert sinn eins og verið hefur. Leitast skuli við að hafa karlmann og konu og æskilegt að annað þeirra sé kjörforeldri. Rétt er að undirstrika að með kjörforeldri er átt við þann sem þegar hefur ættleitt barn erlendis frá. Ekki þykir rétt að miða við að sá sem er á biðlista eftir að ættleiða barn í fyrsta sinn geti haldið námskeið.

Ljóst er að gera þarf kröfur til menntunar, þekkingar og reynslu námskeiðshaldara. Starfshópurinn telur að ráða eigi námskeiðshaldara með háskólamenntun á sviði heilbrigðis-, félags- eða menntavísinda og annar verði að auki að hafa reynslu af mati eða meðferðarvinnu. Þá verði námskeiðshaldarar að hafa staðgóða þekkingu á þeim þáttum sem fjallað er um á námskeiðinu. Einnig skuli miða við að þeir hafi reynslu af því að skipuleggja og halda námskeið og að leiða hópastarf.

5.6.2 Fyrirkomulag námskeiðs.

Starfshópurinn telur rök mæla með því að námskeið verði áfram haldin í tveimur lotum með tilteknu millibili svipað og verið hefur. Hér verður sérstaklega að leggja áherslu á möguleika fólks alls staðar af landinu til að sækja námskeið en ekki er hægt að ætlast til þess að fólk geti ferðast um langan veg til að sækja fræðslu sem er skipulögð oft í stuttan tíma í einu. Starfshópurinn telur einnig að það fyrirkomulag sem notað hefur verið gefi fólki kost á að kynnst betur, tengjast og mynda traust sem geti gert þeim betur kleift að taka virkan þátt í námskeiði.

Starfshópurinn mælir með því að vandað verði til vals á staðsetningu fyrir þessum námskeið. Þannig er t.d. nauðsynlegt að leitast við að tryggja góðan aðbúnað og frið fyrir utanaðkomandi áreiti.

5.6.3 Fjöldi námskeiða.

Eins og áður hefur komið fram er biðtími eftir ættleiðingu talsverður. Biðtími hefur verið að lengjast á undanförunum árum en það tengist fyrst og fremst þeirri staðreynd að færri börn eru ættleidd. Samhliða hefur fækkað umsóknum um ættleiðingu og þar með eftirspurn eftir undirbúningsnámskeiðum. Í áður nefndu bréfi ráðuneytisins, í tilefni af breytingum á reglugerð árið 2009, kemur fram að ráðuneytinu barst áskorun um að endurskoða reglur um ættleiðingar vegna lengingar á biðtíma, m.a. um að veita undanþágu frá kröfunni um að umsækjendur yrðu að hafa lokið námskeiði áður en forsamþykki yrði gefið út.

Starfshópurinn telur sjálfsagt að stefna að því að gera allt ættleiðingarferli hér á landi eins markvisst og unnt er með það fyrir augum m.a. að stytta þann tíma sem það tekur að undirbúa og gefa út forsamþykki. Starfshópurinn verður þó að undirstrika að þetta má í fyrsta lagi ekki verða til þess að slá af þeim kröfum sem rétt og æskilegt er að gera til verðandi kjörforeldra og vísar t.d. til þess sem áður sagði um tiltekin skref eða fasa í ferlinu. Í öðru lagi verður starfshópurinn að benda á að allir þeir sem lögum samkvæmt verða að sækja námskeið til að hljóta tiltekin réttindi

verða jafnframt að sætta sig við að hér á landi líður alltaf tiltekinn tími á milli námskeiða.

Hér má til samanburðar benda sérstaklega á að námskeið eru oft sett sem skilyrði fyrir útgáfu leyfis til að stunda tiltekna atvinnu. Atvinnuréttindi manna njóta ákveðinnar verndar skv. ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. l. nr. 97/1995, um friðhelgi eignarréttar auk þess sem hafa má hliðsjón af ákvæði 76. gr. um félagsleg réttindi og framfærslu. Í almennum lögum og framkvæmd þeirra verður að gæta sérstakrar varúðar þegar atvinnuréttindi manna eru takmörkuð en engu að síður má fullyrða að námskeið sem sett eru sem skilyrði fyrir ýmsum starfsréttindum eru almennt ekki haldin oftar en að jafnaði einu sinni til tvisvar á ári.

Til að varpa nánari ljósi á þetta má í dæmaskyni nefna að verðandi fósturforeldrum ber að sækja námskeið skv. ákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002 áður en þeir fá leyfi til að starfa sem fósturforeldrar. Samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaganna er skýr þörf fyrir hæfa fósturforeldra fyrir þau börn sem tekin er ákvörðun um að ráðstafa í fóstur og ber Barnaverndarstofu skylda til að sjá barnaverndarnefndum landsins fyrir hæfum fósturforeldrum hverju sinni. Þrátt fyrir þetta eru námskeið á vegum Barnaverndarstofu fyrir verðandi fósturforeldra ekki haldin oftar en að jafnaði tvisvar á ári. Heimilt er að veita undanþágu frá námskeiði við sérstakar aðstæður, sbr. 11. gr. reglugerðar um fóstur nr. 804/2004, en þetta ræðst fyrst og fremst af ríkri þörf fyrir að velja tiltekna fósturforeldra fyrir barn við ákveðnar aðstæður og því að fósturráðstafanir eru þess eðlis að þær þola stundum ekki bið.

Nefna má fjölmörg dæmi um lög og reglugerðir um leyfi eða starfsréttindi þar sem gert er ráð fyrir námskeiðum að jafnaði einu sinni á ári, þar sem gert er ráð fyrir tilteknum lágmarksfjölda til að námskeið verði haldið eða þar sem námskeið hafa í framkvæmd verið haldin í mesta lagi tvisvar á ári. Á þetta t.d. við um réttindi til að verða héraðsdómslögmaður skv. lögum um lögmenn nr. 77/1998 og reglugerð nr. 1095/2005, námskeið og próf í verðbréfavíðskiptum skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, námskeið og próf fyrir fasteignasala o.fl. skv. l. nr. 99/2004, löggildingu hönnuða, skv. l. nr. 73/1997 og reglugerð nr. 474/1997, og löggildingu bókara skv. l. nr. 145/1994 og reglugerð nr. 473/2001.

Þá má geta að flest allt skipulagt lengra nám sem leggur grunn að starfsréttindum manna er einungis unnt að hefja að jafnaði einu sinni á ári.

Eins og áður sagði er ættleiðing í eðli sínu mikilvægt verndarúrræði fyrir barn sem þarf á því að halda og sjálfsagt er að stefna að því að ættleiðingarferli verði eins markvisst og unnt er. Þess verður þó einnig að geta að almennt er litið svo á að einstaklingar eigi ekki rétt á því að ættleiða barn heldur eigi barn rétt á því að fá tækifæri til að alast upp við tryggjar aðstæður hjá kjörforeldrum þegar það á við.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu þá getur starfshópurinn ekki fallist á að það teljist ómarkviss eða óeðlileg stjórnsýsla þótt einungis verði í boði eitt til tvö námskeið á ári fyrir þá sem óska eftir að fá útgefið forsamþykki til að ættleiða barn erlendis frá.

Starfshópurinn telur mikilvægt að ráðuneytið leitist við að halda að jafnaði tvö undirbúningsnámskeið á ári. Eins og áður sagði hefur æskilegur fjöldi þátttakenda á

námskeiði hér á landi verið talin 8-9 þör og viðmið um lágmarksfjölda 6 þör. Þetta er nokkuð lægra en í Danmörku þar sem námskeið er yfirleitt ekki haldið nema þátttakendur séu að lágmarki 18 talsins. Segja má að hér hafi því þegar verið tekið nokkuð tillit til sérstöðu Íslands. Til að koma til móts við sjónarmið um fjölda námskeiða og biðtíma mælir starfshópurinn með því að skoða rækilega möguleika á að halda námskeið fyrir t.d. 3-4 þör enda þykir líklegt að unnt verði að aðlaga efni og framkvæmd að þeim fjölda.

5.6.4 Staðfesting og trúnaður.

Starfshópurinn gerir ráð fyrir að námskeiðshöldurum beri að námskeiði loknu að láta þátttakendum í té staðfestingu þess efnis að þeir hafi lokið námskeiði. Gert er ráð fyrir að einungis megi gefa út staðfestingu ef þátttakandi lýkur öllu námskeiðinu og ef tveir einstaklingar standa saman að ættleiðingu þá skuli þeir hafa sótt námskeið saman.

Þá er gert ráð fyrir að námskeiðshaldarar verði bundnir trúnaði um allt það sem fram fer á námskeiði. Í Danmörku og Noregi hefur verið lögð áhersla á skýr skil milli ólíkra þátta í ættleiðingarferlinu, m.a. þannig að þeir sem meta hæfi eða gefa út leyfi fái aldrei persónugreinanlegar upplýsingar um einstaka umsækjendur frá þeim sem halda námskeið. Mikilvægt þykir að tryggja að umsækjendur geti rætt á undirbúningsnámskeiði frjálst um allt það sem þeim kann að liggja á hjarta og gæti verið til þess fallið að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um að ættleiða barn erlendis frá. Ekki þykir ástæða til að fara aðra leið hér á landi en benda verður á að þetta gerir ríkar kröfur til námskeiðshaldara um að aðstoða fólk við að meta m.a. persónulega stöðu sína og viðhorf. Þá má áréttta að trúnaðarskylda yrði hér afmörkuð með sama hætti og almennt tíðkast, þ.e. hún markast t.d. af tilkynningarskyldu almennings og starfsstétta skv. ákvæðum barnaverndarlaga nr. 80/2002 þegar það á við.

5.6.4 Gjaldtaka.

Í þeim reglugerðum sem áður hefur verið vikið að, þar sem gert er ráð fyrir námskeiðum til öflunar starfsréttinda eða sem skilyrði fyrir leyfisveitingu, er alla jafna mælt fyrir um að ráðherra ákveði námskeiðsgjald. Stundum er gert ráð fyrir tillögum prófanefndar eða annarra þeirra sem bera ábyrgð á að útfæra námskeið.

Starfshópurinn telur rétt að mæla með því að ráðherra ákveði námskeiðsgjald sem skuli koma fram í auglýsingu um námskeið. Við þá ákvörðun beri að miða við þann kostnað sem fylgi námskeiðshaldi, t.d. kostnað vegna undirbúnings, stjórnunar, námsefnis, kennslu, gistingar og annars aðbúnaðar þar sem námskeið er haldið. Gert er ráð fyrir að hluti námskeiðsgjalds, eða svokallað skráningargjald, verði óendurkræft nema í þeim tilvikum þegar námskeið fellur niður. Hér er gert ráð fyrir að tekið verði mið af þeim kostnaði sem fylgir námskeiði óháð forföllum en að endurgreiða megi þann hluta sem sparast ef þátttakandi tilkynnir forföll með hæfilegum fyrirvara.

Heimildir:

- Adoption-Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2009.
Alþingistíðindi.
Hagtíðindi 2008:2 – Ættleiðingar 1990-2007.
Lene Kamm: „Undirbúningsnámskeið fyrir umsækjendur um ættleiðingu erlends barns“, Íslensk ættleiðing, 2005.
Lene Kamm: „Heilsufar ættleiddra barna“, Íslensk ættleiðing, 2005.
NOU 2009:21 Adopsjon-til barnets beste: En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon.
Orientering om Familiestyrelsens adoptionsforberednde kurser, Familiestyrelsen 2009.
Runnskriv om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem Q-0972. Barne- og likestillingsdepartementet, 2009.
Rachel Hodgkin og Peter Newell: „Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child“, Unicef 2007.
SOU 2009:61 Modernare adoptionsregler
SOSFS 2008:8 Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption
The Implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention: Guide to good practice, 2008.

Vefsíður:

domsmalaraduneyti.is
isadopt.is
intadopt.is
aettleiding.is
familiestyrelsen.dk
bufetat.no
socialstyrelsen.se
mia.eu

Yfirlit yfir nokkrar rannsóknir háskólanema 1998-2010.

Lísa Björg Lárusdóttir: „Alþjóðlegar ættleiðingar - með hagsmuni barnsins að leiðarljósi.“

MA-ritgerð við lagadeild HÍ 2010. Markmiðið var að varpa ljósi á framkvæmd ættleiðinga og kanna hvort hagsmunir barnsins væru hafðir að leiðarljósi og var niðurstaðan sú að Ísland fullnægði að meginstefnu til skyldum sínum sem viðtökuríki í ættleiðingum milli landa. Bent var á nokkur atriði sem talið var að betur mættu fara.

Gerður Guðjónsdóttir: „Máltaka ættleiddra barna. Samanburður á hefðbundinni máltöku barna og máltöku ættleiddra barna.“

BA-ritgerð við íslensku- og menningardeild HÍ 2010. Niðurstaða rannsóknarinnar var sá að lítil munur væri á hefðbundinni máltöku og máltöku ættleiddra barna. Þetta væri þó háð markvissri málörvun ættleiddra barna. Þá gæti aldur barnsins við ættleiðingu og fyrri stofnanavistun einnig haft áhrif auk þess sem málskilningur ættleiddra barna væri nokkuð annar en hjá börnum sem alast upp við hefðbundna máltöku.

Sædis Arnardóttir: „Ófrjósemi: Þróun og áhrif úrræða til barnaeigna.“

BA-ritgerð við félagsráðgjafadeild HÍ 2010. Markmið var að rannsaka þróun úrræða fyrir ófrjósama einstaklinga og varpa ljósi á þau áhrif sem úrræðin gætu haft á þá einstaklinga sem grípa til þeirra. Ættleiðingar voru taldar meðal þessara úrræða, bent var á þá fækkun sem orðið hefði hér á landi en um leið hraða þróun og fjölgun frjósemismæðferða af ýmsu tagi.

Jódís Skúladóttir: „Samkynhneigðir og barneignir: Njóta allir samkynhneigðir jafnræðis til barnaeigna?“

BS-ritgerð við lagadeild Hásk. á Bifröst 2010. Fjallað var þau úrræði sem stæðu samkynhneigðum til boða varðandi barneignir, fóstur, ættleiðingu og tæknifrjógungun. Sérstaklega var rætt um samkynhneigða karlmenn og staðgöngumæðrun.

Hólmfríður Ingvarsdóttir og Ragnheiður Ósk Guðmundsdóttir: „Staðgöngumæðrun.“

BA-ritgerð við félagsráðgjafadeild HÍ 2010. Fjallað var um lausnir við barnleysi, ættleiðingu, tæknifrjógungun og sérstaklega staðgöngumæðrun sem raunhæfan kost fyrir pör sem glíma við ófrjósemi og samkynhneigða karlmenn.

Guðbjörg Elsa Sveinbjörnsdóttir: „Hverra manna ert þú? (Stjúpættleiðingar á lögráða einstaklingum).“

BA-ritgerð við félagsráðgjafadeild HÍ 2008. Áhersla var lögð á að fá fram sjónarhorn þeirra sem tilheyra umræddum hópi og niðurstöður gefa innsýn í reynslu þeirra og upplifun.

Ásgerður Magnúsdóttir og Þuríður Katrín Vilmundardóttir: „Það væri gott að vera ekki alltaf sérfræðingurinn“: Eigindleg rannsókn á þjónustu við ættleidd börn af erlendum uppruna í ung- og smábarnavernd – upplifun foreldra.“

BS-ritgerð við heilbrigðisdeild HA 2008. Tilgangur rannsóknar var að kanna hvort foreldrar ættleiddra barna af erlendum uppruna upplifðu að þeir hefðu fengið viðeigandi þjónustu og ráðleggingar í ung- og smábarnavernd. Niðurstöður sýndu að þekkingu skorti hjá heilbrigðisstarfsfólki á séreinkennum ættleiddra barn. Foreldrum þóttu þeir mæta óöryggi og skilningsleysi þó almenn ánægja væri með viðmót. Þá þótti foreldrum börn þeirra ekki fá sömu þjónustu og önnur börn og upplifðu þannig mismunun.

Sígurlaug H. Traustadóttir: „Mamma, ég er súkkulaðiús og þú ert vanilluís.“

Lokaritgerð í félagsvísindadeild HÍ 2008. Ritgerðin fjallar um aðlögun ættleiddra barna á leikskóla.

Sólveig Georgsdóttir: „Meðganga í hjartanu.“

MA-ritgerð í mannfræði við HÍ 2007. Rætt var við íslenska kjörforeldra sem ættleitt höfðu börn erlendis frá. Skoðuð voru atriði eins og skyldleiki sem líffræðileg staðreynd eða sem menningarleg uppfinning og hvernig foreldrar ættleiddra barna glíma við tvöfaldan uppruna barna sinna.

Aðalbjörg Hermannsdóttir og Vala Hrund Jónsdóttir: „Hver er reynsla þeirra Íslendinga sem eru ættleiddir erlendis frá á íslenskum atvinnumarkaði?“

BSc-verkefni í viðskiptafræði HR 2007.

Margrét Stefánsdóttir: „Alvöru fjölskylda: Sjálfmyndarsköpun barna ættleiddra milli landa og foreldra þeirra.“

BA-ritgerð í mannfræði við HÍ 2007.

Aðalheiður Kristjánsdóttir og Kristbjörg Pálsdóttir: „Að hugsa um börn eins og snjókorn: Rannsóknarverkefni um hvernig ættleiddum börnum af erlendum uppruna á yngsta stigi grunnskólans gengur félagslega og námslega í daglegu umhverfi sínu.“

B.ed-ritgerð við grunnskólabraut KHÍ 2006.

Ester Ósk Traustadóttir: „Áhrif ættleiðingar á hinn ættleidda: Sjálfmynd, sjálfmat, geðtengsl.“

Lokaritgerð í uppeldis- og menntunarfræði við HÍ 1999. Í ritgerðinni var reynt að varpa ljósi á hvaða áhrif ættleiðing hefur á sjálfmynd og sjálfmat ættleiddra barna fram á fullorðinsár og áhrif hennar á geðtengsl þeirra við kjörforeldra. Raktar voru ýmsar kenningar um efnið sem voru ekki áður aðgengilegar á íslensku.

Erla Bára Gunnarsdóttir: „Er ekki sama hvaðan gott kemur?: Flóttamenn, ættleidd og önnur börn á Íslandi.“

B.ed-ritgerð við leikskólaskor KHÍ 1999.

Jóhanna Ingadóttir: „Ég datt í drullupoll.“

Lokaritgerð við uppeldis- og menntunarfræði við HÍ 1998. Tekin voru viðtöl við 14-19 ára unglinga sem höfðu verið ættleiddir til Íslands á unga aldri. Markmið var að gefa innsýn í hugarheim ættleiddra barna sem hefðu alist upp hér á landi og viðhorf þeirra til ýmissa mála sem ætla mætti að foreldrar ættleiddra barna þurfi að takast á við.

Sjá einnig ýmsar rannsóknir í:

Rannsóknir og rit um málefni innflytjenda og íslenskt fjölmenningsamfélag. Miðstöð innflytjendarrannsókna Reykjavíkurakadémiunni. Reykjavík 2009. http://www.mirra.is/Rannsoknir_um_innflytjendamalefni_febr_2009.pdf, sótt 12. október 2010.



THE NORDIC APPROACH TO INTERCOUNTRY ADOPTION

*is based on the **rights of the child and higher ethical standards** in intercountry adoption*

The Nordic Adoption Council's Conference 2009 on intercountry Adoption took place in Iceland from 3th to 6th of September. Present at the Conference were all of the NAC-members, who represent all but one of the Nordic organizations, i.e. the organizations from Norway, Sweden, Finland, Iceland and Denmark, accredited to work with intercountry adoptions plus parents organizations from some of the countries. The Conference agreed upon the following joint global venture in intercountry adoption context, based on the ambition to put **children's rights and higher ethics** at the forefront of the agenda when it comes to practices and basic rules in intercountry adoption.

The background is well known: intercountry adoption is under increasing pressure due to the fact, that more and financially strong receiving countries have dramatically increased their number of approved families for adoption, while many of the traditional countries of origin have either put restrictions or barriers upon intercountry adoption or have closed up their intercountry adoption programmes completely due to better living conditions in the country, increased domestic adoption or - in worst case - excessive pressure from potential adoptive families resulting in scandals involving trafficking.

The Nordic organizations have – globally - the longest experience in mediating in intercountry adoption due to the fact, that intercountry adoption became a recognized social and legal phenomenon in the Nordic countries already some years after the Second World War. At the conference celebrated in Iceland, the Nordic Adoption Organizations – many of whom have celebrated 40 years' anniversary - *agreed on the following standpoints to secure intercountry adoption processes based on ethics and responsibility:*

* To engage in a joint effort with the Nordic Central Authorities, the accredited Adoption Organizations and the adoptive family associations in the Nordic countries to **globally promote the Nordic Approach** to Inter-country Adoption.

* To emphasize the areas where the Nordic approach sets **higher ethical standards** than those established legally and by Inter-country conventions and promoting these areas, including the aim at abolishing private or independent adoptions, prohibiting contact with biological families prior to the adoption, to prohibit the intervention of private intermediaries, etc.

* To secure **intensive support to giving countries** with weak economies and structures to promote awareness, to empower public institutions and to help set restrictions.

* To globally promote **adoption as a positive solution** including the EU context where awareness of adoption as a positive solution for children at risk is highly underestimated.

* To secure **networking and sharing of knowledge** with other stakeholders in inter-country adoption.

* To promote the idea of having a limited number of **highly professionalized NGOs as accredited organizations** to act as intermediaries in inter-country adoption, thereby securing continuity, engagement, sustainability and non-political engagement in the work.

* To do advocacy for the **restriction** of powerful receiving countries **from putting undue pressure on the countries of origin** by presenting huge number of applications which are not realistic seen in relation to the number of children available for adoption, and which puts immense administrative burdens on the countries of origin and might encourage trafficking.

* likewise and for the above reasons to do advocacy among the Central Authorities of the receiving countries to impose regulations restricting the organizations from presenting one family's application to more than one country of origin simultaneously, unless in special and extreme circumstances

* To **take responsibility for the post-adoption services**, including the CAs taking responsibility for post-adoption counseling, securing the child's right to its own history and the preservation of the files of the adoptees.

* To ensure that **research has the proper focus on the rights of the child** by ensuring – for example – that research concerning adoptees' development does not merely focus on a comparison between adoptees' development and the development of biological children, but does instead focus on adoption as an alternative solution to institutionalization or foster care placement of children at risk.

* To be **agenda-setting in the European and global context**- based on the many years of experience accumulated in the Nordic countries in the field of intercountry adoption.

The Nordic approach aims at securing the rights of the child and setting intercountry adoption into its right context as a good alternative for children, when a permanent family solution cannot be found in the child's country of origin.

NAC consists of:

AC Børnehjælp (AC International Child Support) Denmark (www.a-c.dk), DanAdopt Denmark (www.danadopt.dk), Adoption & Samfund (Adoption & Society) Denmark (www.adoption.dk); Interpedia Finland (www.interpedia.fi); Pelastakaa Lapset (Save the Children Finland) (www.savethechildren.fi); City of Helsinki Finland, (www.hel.fi/adoptio); Adoptioperheet ry/Adoptivfamiljer Finland; (www.adoptioperheet.fi) Islensk Ættleiðing (Icelandic Adoption Society) Iceland (www.isadopt.is); Adopsjonsforum Norway, (www.adopsjonsforum.no); InorAdopt Norway (www.inoradopt.no), Verdens Barn (Children of the World) Norway (www.verdensbarn.no); Adoptionscentrum Sweden (www.adoptionscentrum.se); Barnen Framför Allt (Children above All) Sweden (www.bfa.se); Barnens Vänner (Friends of Children) Sweden (www.bvadopt.se); FFIA Sweden (www.ffia.se)

**Special Commission on the practical operation
of the Hague Convention of 29 May 1993 on
Protection of Children and Co-operation
in Respect of Intercountry Adoption
(17-25 June 2010)**



Conclusions and Recommendations

Adopted by the Special Commission

ABDUCTION, SALE AND TRAFFIC IN CHILDREN AND THEIR ILLICIT PROCUREMENT IN THE CONTEXT OF INTERCOUNTRY ADOPTION

1. Concerned to prevent, in the context of intercountry adoption, the abduction, sale and traffic in children and their illicit procurement, the Special Commission draws the attention of States to the following as essential features of a well regulated system:

- a) effective application of Hague Convention procedures and safeguards including, as far as practicable, in relation to non-Convention adoptions;
- b) independent and transparent procedures for determining adoptability and for making decisions on the placement of a child for adoption;
- c) strict adherence to the requirements of free and informed consent to adoption;
- d) strict accreditation and authorisation of agencies, and in accordance with criteria focussing on child protection;
- e) adequate penalties and effective prosecution, through the appropriate public authorities, to suppress illegal activities;
- f) properly trained judges, officials and other relevant actors;
- g) prohibition on private and independent adoptions;
- h) clear separation of intercountry adoption from contributions, donations and development aid;
- i) regulated, reasonable and transparent fees and charges;
- j) effective co-operation and communication between relevant authorities both nationally and internationally;
- k) implementation of other relevant international instruments to which States are parties;
- l) public awareness of the issues.

2. The Special Commission acknowledged the generous contribution of the Government of Australia for making possible the special day on the abduction, sale and traffic in children and their illicit procurement, which raised awareness of the nature and extent of the problem. An informal group co-ordinated by the Australian Central Authority with the participation of the Permanent Bureau will consider the development of more effective and practical forms of co-operation between States to prevent and address specific instances of abuse. The result of this work will be circulated by the Permanent Bureau for consideration by Contracting States.

DRAFT GUIDE TO GOOD PRACTICE ON ACCREDITATION

3. The Special Commission gave its general endorsement to the draft Guide to Good Practice No 2 entitled *Accreditation and Adoption Accredited Bodies: General Principles and Guide to Good Practice* (hereinafter the draft Guide to Good Practice No 2) prepared by the Permanent Bureau. The Special Commission requested the Permanent Bureau to make revisions to the text, in particular Chapters 9 and 10, in the light of discussions within the Special Commission. This will include revision of the summaries of each chapter, some re-ordering of material (e.g.,

to avoid repetition), a check on correspondence between English and French texts as well as on the Spanish text, and the drawing up, on the basis of the text, of accreditation criteria. This work will be carried out in consultation with the Chair and Vice-Chairs of the Special Commission and the Working Group which assisted the Permanent Bureau in preparing the draft Guide. The revised text will be circulated to all Contracting States, Members of the Hague Conference and States and organisations represented at the Special Commission for their comments. The final version will then be prepared for publication by the Permanent Bureau.

4. The Special Commission recommended that the Permanent Bureau examine the feasibility of posting on the Hague Conference website tables indicating for each Contracting State the costs associated with intercountry adoption and the charges imposed on prospective adoptive parents (see table 1 and table 2 of Annex 9B of the draft Guide to Good Practice No 2).

REVIEW OF THE PRACTICAL OPERATION OF THE CONVENTION

Guide to Good Practice No 1

5. The Special Commission underlined the value of the Guide to Good Practice No 1 entitled *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention* to existing and future Contracting States.

Mutual support and assistance in applying the safeguards of the Convention

6. Receiving States are encouraged to consider ways in which to assist and support States of origin in the performance of their functions and in the application of safeguards under the Convention, including by means of capacity-building and other programmes.

7. States of origin and receiving States are encouraged to provide each other with a full description of the manner in which they apply the safeguards under Articles 4 and 5 respectively. This information should also be included in their Country Profile posted on the website of the Hague Conference. States are encouraged to update this information regularly.

Selection, counselling and preparation of the prospective adoptive parents

8. States of origin may assist receiving States in establishing their criteria for the selection of prospective adoptive parents by providing information about the characteristics and needs of adoptable children. This information will also contribute to the development of preparation materials on intercountry adoption directed to prospective adoptive parents, and to the management of their expectations.

9. The Special Commission emphasised the need for country specific preparation and for prospective adoptive parents to have some knowledge of the culture of the child and his or her language in order to communicate with the child from the matching stage.

10. The Special Commission recommended that the Permanent Bureau, in consultation with Contracting States and non-governmental organisations, collect information on the selection, counselling and preparation of prospective adoptive parents, with a view to the possible development of the Guide to Good Practice No 3. This may include a discussion on good practices in dealing with failed adoptions and the period of validity of the "home study" report.

Scope of the Convention

11. The Special Commission emphasised that all intercountry adoptions falling within the scope of the Convention under Article 2(1), including in-family adoptions and adoptions by nationals of the State of origin, are subject to Convention procedures and safeguards.

12. Where an adoption falling within the scope of the Convention has been processed in a Contracting State as a non-Convention adoption, the Central Authorities concerned are strongly recommended to co-operate in efforts to address the situation in a manner which respects Convention procedures and safeguards, and to prevent these situations from recurring.

Co-operation issues

Intercountry adoption in the context of globalisation and international mobility

13. Where the habitual residence of the prospective adoptive parents is uncertain the concerned Central Authority should provide advice on their particular situation before they proceed with an adoption application.

Co-operation (development aid) projects

14. The Special Commission emphasised the need to establish, in all cases, a clear separation of intercountry adoption from contributions, donations and development aid.

Issues concerning Convention procedures

Certificate of conformity under Article 23

15. The Special Commission noted with concern the high number of States that have not designated a competent authority for the purpose of issuing a certificate of conformity under Article 23.

16. The Article 23 certificate is essential to allow the automatic recognition of adoptions made under the Convention and should be issued promptly where the requirements of the Convention have been met.

17. Where a certificate under Article 23 is incomplete or defective, States should co-operate to regularise the situation.

Recognition and effects of adoption (Arts 23 and 24)

18. The Special Commission underlined that no additional procedure may be imposed as a condition of recognition.

19. The Special Commission reaffirmed Recommendation No 17 of the Meeting of the Special Commission of September 2005:

"17. The Special Commission recommends that the child be accorded automatically the nationality of one of the adoptive parents or of the receiving State, without the need to rely on any action of the adoptive parents. Where this is not possible, the receiving States are encouraged to provide the necessary assistance to ensure the child obtains such citizenship. The policy of Contracting States regarding the nationality of the child should be guided by the overriding importance of avoiding a situation in which an adopted child is stateless."

20. Central Authorities should co-operate in the completion of any formalities necessary for the acquisition by the child of the nationality, where appropriate, either of the receiving State or of an adoptive parent.

21. The question of whether nationality will be granted to the child may, where appropriate, be a relevant factor when a State of origin is considering co-operation with a particular receiving State.

Private and independent adoptions

22. Adoptions which are arranged directly between birth parents and adoptive parents (*i.e.*, private adoptions) are not compatible with the Convention.

23. Independent adoptions, in which the adoptive parent is approved to adopt in the receiving State and, in the State of origin, locates a child without the intervention of a Central Authority or accredited body in the State of origin, are also not compatible with the Convention.

24. It was strongly recommended that training be provided for judges and other authorities or persons exercising functions under the Convention. This training should address in particular the problems surrounding private and independent adoptions, as well as other possible ways in which the procedures and safeguards of the Convention are circumvented.

International surrogacy and intercountry adoption

25. The Special Commission noted that the number of international surrogacy arrangements is increasing rapidly. It expressed concern over the uncertainty surrounding the status of many of the children who are born as a result of these arrangements. It viewed as inappropriate the use of the Convention in cases of international surrogacy.

26. The Special Commission recommended that the Hague Conference should carry out further study of the legal, especially private international law, issues surrounding international surrogacy.

Learning from experience

Post-adoption issues

27. The Special Commission reaffirmed Recommendation No 18 of the Meeting of the Special Commission of September 2005:

"18. The Special Commission recommends to receiving States to encourage compliance with post-adoption reporting requirements of States of origin; a model form might be developed for this purpose. Similarly, the Special Commission recommends to States of origin to limit the period in which they require post-adoption reporting in recognition of the mutual confidence which provides the framework for co-operation under the Convention."

28. It was recommended that receiving States and States of origin preserve adoption records in perpetuity. The record must contain the information referred to in Article 16 and, to the extent possible, any other information or personal items relating to the child or his or her birth family.

29. It was recommended that receiving States and States of origin provide different forms of assistance and counselling for different stages of the child's development to adulthood, including preparation for origin searches and reunions of the adoptees with members of their biological families.

Statistics

30. The Special Commission underlined the importance for States Parties of submitting general statistics on an annual basis to the Permanent Bureau using the forms contained in Preliminary Document No 5 of April 2010.

31. It was recommended that consultations should continue on options for the future collection of statistical data by the Permanent Bureau.

Technical assistance programme and other training programmes

32. The Special Commission recognised the great value of the Intercountry Adoption Technical Assistance Programme (ICATAP), which has already provided technical assistance and training for several States.

33. The Special Commission acknowledged the limited resources available to the Permanent Bureau to maintain ICATAP and urged all States to consider making financial and / or in-kind contributions to secure the continuity of the programme.

34. Contributions of some States and international organisations, such as UNICEF, have been crucial to the success of ICATAP. In this regard, the horizontal co-operation between States of origin is particularly beneficial.

35. The work undertaken to support the effective implementation of the Convention under the aegis of the International Centre for Judicial Studies and Technical Assistance should be regarded as essential for the proper functioning of the Convention.

Dealing with non-Convention countries

36. The Special Commission reiterated the recommendation that Contracting States, in their relations with non-Contracting States, should apply as far as practicable the standards and safeguards of the Convention.

37. For this purpose attention is drawn in particular to:

- a) Articles 4, 5 and 17;
- b) the requirements of Chapter III of the Convention;
- c) the guarantees concerning recognition;
- d) the child's right to enter and reside in the receiving State; and,
- e) the requirements concerning the suppression of improper financial or other gain.

Response to disaster situations

38. The Special Commission recognised that, in a disaster situation, efforts to reunite a displaced child with his or her parents or family members must take priority. Premature and unregulated attempts to organise the adoption of such a child abroad should be avoided and resisted.

39. No new adoption applications should be considered in the period after the disaster or before the authorities in that State are in a position to apply the necessary safeguards.

40. The Special Commission also recognised the need for a common approach on the part of Central Authorities in dealing with such situations and for Central Authorities to discuss and review actions taken in response to, and lessons learned from, disaster situations.

The 1996 Convention on Protection of Children

41. The Special Commission reiterated the value of the 1996 Convention on the International Protection of Children in the context of cross-border placement of children as well as other international child protection situations.

The 1961 Apostille Convention

42. The Special Commission stressed the usefulness of linking the application of the Hague Adoption Convention of 1993 to the *Hague Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents* (the Apostille Convention). In the light of the high number of public documents included in a typical adoption procedure, the Special Commission recommended that States Parties to the Adoption Convention but not to the Apostille Convention consider the possibility of becoming a party to the latter.

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgrötu 7

150 Reykjavík

Sími 545 9000

Bréfasími 552 7340

postur@irr.is

www.innanrikisraduneyti.is