



MINISTERIET FOR BØRN, LIGESTILLING,
INTEGRATION OG SOCIALE FORHOLD

HELHEDSANALYSE AF DET DANSKE ADOPTIONSSYSTEM

- de strukturelle rammer og tilsynet

Udgivet af: Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
Juni 2014

KOLOFON

Af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
Juni 2014
ISBN: 978-87-7546-493-7

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
Holmens Kanal 22
1060 København K
T: 33 92 93 00

INDHOLD

1. Indledning	7
1.1. Baggrunden for den iværksatte analyse	7
1.2. Nærmere om udviklingen i den internationale adoptionsformidling	8
1.3. Etableringen af det nuværende adoptionsystem i Danmark	10
1.4. Om rapporten – form og læsevejledning	12
2. Sammenfatning	14
2.1. De mest centrale udfordringer	14
2.2. Den fremtidige organisering af adoptionsformidlingen	15
2.3. Hvilke lande skal Danmark samarbejde med	19
2.4. Adoptionsformidling og børnehjælpsarbejde m.v.	21
2.5. Et skærpet tilsyn	23
3. De overordnede rammer for internationale adoptioner – regler og aktører	26
3.1. Haagerkonventionen som overordnet ramme	26
3.1.1. Baggrund	26
3.1.2. Haagerkonventionens opgavefordeling mellem modtagerlande og afgiverlande	29
3.1.3. Centralmyndigheden og adoptionsformidlende organisationer	29
3.2. Udmøntning af reglerne i Danmark	31
3.3. Aktørerne på området.....	32
3.3.1. Ankestyrelsens Familieretsafdeling	32
3.3.2. De adoptionsformidlende organisationer	33
3.3.3. Statsforvaltningen og adoptionssamrådene.....	36
3.3.4. Adoptionsnævnet	36
3.3.5. International Social Service	38
3.3.6. Det Permanente Bureau	38
3.3.7. UNICEF	39
3.4. Adoptionsforløbet i skemaform	40
4. Den danske adoptionsformidling og dens udfordringer	41
4.1. Samarbejdet med udlandet – baggrund, regler og praksis	41
4.1.1. Et samarbejde kræver tilladelse	41
4.1.2. Betingelser for en tilladelse til at samarbejde	42
4.1.3. Tilladelsens varighed	44
4.1.4. Oplysning af sagen	45
4.1.5. Udfordringer	46
4.2. Donationer og hjælpearbejde – baggrund, regler og praksis	46
4.2.1. Baggrund og begreber	46
4.2.2. Den danske regulering	48
4.2.3. Udfordringer	50
4.3. Opgaver og ansvar i forbindelse med formidlingen af en adoption – baggrund, regler og praksis.....	50
4.3.1. Overordnet om opgaver forbundet med adoptionsformidling	50

4.3.2 De formidlende organisationers opgaver og ansvar	51
4.3.3 Myndighedernes opgaver og ansvar	53
4.3.4. Særligt om de formidlende organisationers kompetence til at godkende matchningsforslag	53
4.3.5. Udfordringer	54
4.4. Tilsynet med organisationernes adoptionsformidling – baggrund, regler og praksis.....	55
4.4.1. Aktører, hensyn og viden.....	55
4.4.2. Særligt om tilsynet med formidlingsarbejdet.....	58
4.4.3. Særligt om det økonomiske tilsyn	60
4.4.4. Udfordringer	61
5. Den fremtidige organisering af adoptionsformidlingen	63
5.1. Udfordringerne	63
5.2. Konventionen som rettesnor for ændringer.....	63
5.3. Andre lande.....	65
5.3.1. Organiseringen af adoptionsformidlingen i Norge og Sverige	65
5.3.2. Organiseringen af adoptionsformidlingen i Holland	66
5.3.3. Organiseringen af adoptionsformidlingen i Australien.....	67
5.4. Bidrag fra ISS/IRC	68
5.5. Dialogmødet med de danske interessenter på adoptionsområdet	70
5.6. Ændringer af det eksisterende system	71
5.6.1. Overordnet om den fremtidige organisering af adoptionsformidlingen	71
5.6.2. Den private model – en høj grad af delegation af opgaverne (model 1).....	73
5.6.3. En samarbejdsmodel – begrænset delegation af opgaverne (model 2).....	77
5.6.4. En statslig model – ingen delegation af opgaverne (model 3).....	80
5.6.5. Særligt om den økonomiske udfordring der er forbundet med adoptionsformidling	84
5.6.6. Opsummerende om ovenstående overvejelser	85
6. Hvilke lande skal Danmark samarbejde med.....	88
6.1. Udfordringerne	88
6.2. Konventionen som rettesnor for ændringer	88
6.3. Andre lande.....	89
6.4. Bidrag fra ISS/IRC	90
6.5. Dialogmødet med danske interessenter på adoptionsområdet	91
6.6. Ændringer af det eksisterende system	93
6.6.1. Begrænsning af samarbejde og styrkelse af samme	93
6.6.2. Kvalificering af valget af samarbejdslande og – parter.....	95
6.6.3. Opsummerende om ovenstående overvejelser	97
Kapitel 7. Adoptionsformidling og børnehjælpsarbejde m.v.	99
7.1. Udfordringerne	99
7.2. Konventionen som rettesnor for ændringer.....	100
7.3. Andre lande.....	103

7.4. Bidrag fra ISS/IRC	105
7.5. Dialogmødet med danske interessenter på adoptionsområdet	106
7.6. Ændringer af det eksisterende system	107
7.6.1. Overordnet om mulige tiltag	107
7.6.2. Humanitært hjælpearbejde	108
7.6.3. Donationer og hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden	109
7.6.4. Opsummerende om ovenstående overvejelser	111
Kapitel 8. Et skærpet tilsyn.....	112
8.1. Udfordringerne	112
8.2. Konventionen som rettesnor for ændring	113
8.4. anbefalinger fra Kammeradvokaten	115
8.5. Dialogmødet med danske interessenter på adoptionsområdet	117
8.6. Ændring af det nuværende system	118
8.6.1. Overordnet om en ny tilrettelæggelse af tilsynet	118
8.6.2. Tydelighed i tilsynet	119
8.6.3. Det nødvendige informationsniveau.....	121
8.6.4. Særligt om overvågningen af adoptionformidlingen i en statslig model	123
8.6.5. Samarbejde og tilstedeværelse af relevante kompetencer	124
8.6.6. Særligt om Adoptionsnævnet	125
8.6.7. Opsummerende om ovenstående overvejelser	126

1. INDLEDNING

1.1. BAGGRUNDEN FOR DEN IVÆRKSATTE ANALYSE

Børn er kommet til Danmark gennem international adoption siden afslutningen på 2. Verdenskrig, og international adoption betragtes generelt som en foranstaltning, der tilgodeser børnene som de primære, men samtidig som et hensyn til barnløse familier. Danmark er blandt et af de lande, der tidligt begyndte at adoptere børn fra udlandet, og tiltrædelsen af Haagerkonventionen på området og samarbejdet inden for denne har sikret visse rammer for adoptionsformidlingen.

Adoptionsverdenen ændrer sig løbende. Dette sker blandt andet i takt med, at børnevelfærden stiger i de lande, vi modtager børn fra, og disse lande således i højere grad selv bliver i stand til at håndtere udfordringer i forhold til forældreløse børn eller børn af fattige forældre. Dette er i overensstemmelse med det såkaldte subsidiaritetsprincip, hvorefter børn først og fremmest skal hjælpes i den familie og i det land, hvor de bor, og hvor hjælp til børn i form af international adoption således anses som sidste udvej for barnet. Som eksempler kan nævnes, at lande som Kina og Indien i en periode har været store afgiverlande i forhold til Danmark, men at adoption af børn fra disse lande er faldet markant i løbet af de seneste 10 år – fra 238 børn i 2002 til 27 børn i 2012.

Det er således et grundvilkår for international adoption, at mange børn adopteres fra verdens fattigste lande og dermed også fra lande, der ligger meget langt fra Danmark i geografisk og kulturel henseende. Det er et vilkår, som nødvendiggør en meget forsigtig tilgang til området, og hvor det er vigtigt at holde sig for øje, at ønsket om at hjælpe børn i nød kan give grobund for mistro og uønsket adfærd.

Samtidig skal man holde sig for øje, at adoption som redskab til at beskytte barnet blot er en del af det generelle internationale børnebeskyttelsesperspektiv – det internationale børnevelfærdsarbejde.

Som det fremgår af kommissoriet for denne analyse¹, har der gennem nogen tid været en massiv adoptionsdebat. Områdets karakter gør, at der ofte vil være fokus på og interesse for det, og der har da også gennem årene jævnligt været bevågenhed på området, ofte funderet i enkeltsager eller udfordringer i forhold til enkelte samarbejdslande.

Den seneste tids debat har dog ført til en række undersøgelser og til, at der er stillet skærpede krav til de danske formidlende

¹ "Det danske adoptionssystem med særligt fokus på international fremmedadoption. Kommissorium for en helhedsanalyse", 28. juni 2013

organisationer, ligesom Folketingets partier løbende har været involveret i forhold til afrapportering og status på området.

Ifølge kommissoriet for denne analyse blev det besluttet

”at der skal foretages en samlet og helhedsorienteret gennemgang af adoptionssystemet med henblik på at kunne vurdere, om systemet er organiseret på en tidssvarende og relevant måde, som understøtter etisk forsvarlige adoptioner til børnenes bedste.”

Det er hensigten med analysen – med afsæt i hensynet til børnene – at belyse et bredt spektrum af elementer med henblik på at skabe afsættet for drøftelser af det danske adoptionsformidlingssystem med særligt fokus på international fremmedadoption. Drøftelserne vedrører helt overordnet, hvordan der bedst muligt sikres etisk og legalt forsvarlige adoptioner til gavn for børnene. Dette omhandler først og fremmest tilrettelæggelsen af selve adoptionsformidlingen og tilsynet hermed. Det omhandler også en belysning af måden, adoptanter udvælges på, og af, hvordan det sikres, at de bedst muligt kan rumme og imødekomme barnets behov. Endelig vil analysen belyse spørgsmålet om åbenhed i adoptioner i forhold til både barnets og de voksnes behov

Analysen omhandler ikke spørgsmål om national adoption og forhold relateret dertil, men enkelte elementer kan i nogen grad have en afsmittende effekt. Dette gælder navnlig elementerne vedrørende udvælgelse af adoptanter og åbenhed i adoptioner, se nedenfor under afsnit 1.4. Ligeledes falder familie- og stedbarnsadoptioner som særskilt tema uden for analysen.

1.2. NÆRMERE OM UDVIKLINGEN I DEN INTERNATIONALE ADOPTIONSFORMIDLING

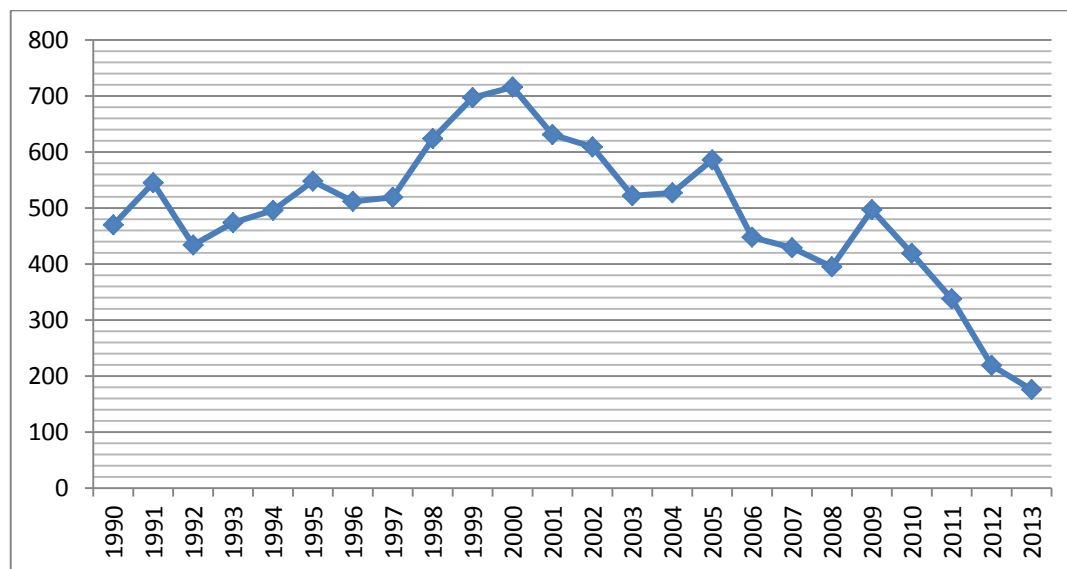
Efter 2. Verdenskrig begyndte det danske adoptionsområde en udvikling fra overvejende nationale adoptioner til overvejende internationale adoptioner. I slutningen af 1940'erne faldt antallet af nationale fremmedadoptioner gradvist, samtidig med at antallet af internationale fremmedadoptioner i begyndelsen af 1950'erne steg. I starten af 1970'erne oversteg antallet af internationale adoptioner for første gang antallet af nationale adoptioner, og siden har antallet af nationale adoptioner været betydeligt mindre end antallet af internationale adoptioner.

Parallelt med denne udvikling blev adoptionsområdet i tiltagende grad et offentligt reguleret felt, hvor det blandt andet blev lovpligtigt at undersøge ansøgenes forhold, inden adoption kunne bevilges. Adoptionsformidlingen blev samtidig i stigende grad centraliseret i offentlige eller halvoffentlige organisationer.

Som det fremgår af nedenstående figur 1 steg antallet af internationale adoptioner til Danmark væsentligt i løbet af 1990'erne.

I 1990 blev 470 børn hjemtaget, mens der i 1999 blev hjemtaget 697 børn. I 2000 blev 716 børn hjemtaget, hvilket er det største antal børn, der er hjemtaget i løbet af et enkelt år.

Figur 1. Udviklingen i antallet af internationale adoptioner i Danmark



Antallet af samarbejdslande steg ligeledes i begyndelsen af 1990'erne. Organisationerne samarbejdede indtil da primært med lande i Asien og Sydamerika, men i 1991 muliggjorde Sovjetunionens opløsning og Østblokkens efterfølgende sammenbrud et formidlingssamarbejde med lande i Østeuropa og Baltikum samtidig med, at adoptionsformidlingen fra Kina begyndte. Efter årtusindskiftet blev adoptionsformidlingen fra afrikanske lande mere og mere udbredt, mens adoptionsformidlingen fra de store afgiverlande som Kina, Indien og Sydkorea faldt.

Efter en jævn stigning i det globale antal af internationale adoptioner i løbet af 1990'erne toppede det årlige antal af internationale adoptioner i 2004, hvor lidt over 45.000 børn blev bortadopteret. Antallet af internationale adoptioner er siden faldet markant til lidt over 23.000 i 2011. Udviklingen i Danmark har fulgt den samme tendens, og der blev i 2004 hjemtaget i alt 527 børn, mens der i 2011 blev hjemtaget 338 børn.

Udviklingen i antallet af ansøgninger fra godkendte familier, som sendes til afgiverlandene, viser en fortsat interesse for at kunne adoptere børn. Der er dog sket en væsentlig reduktion i antallet af godkendte ansøgere over de seneste 10 år, idet der i 2013 blev godkendt færre end 200 ansøgere, mens der i 2004 blev godkendt knap 700 ansøgere³.

² Statistik 2013, Internationale og nationale adoptioner, Ankenævnet, 2014

³ Udviklingen i antallet af godkendte adoptanter pr. år i perioden 2004-2013, Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, 2014

Det er vanskeligt at pege på en enkeltstående faktor, som har ført til et faldende antal adoptioner globalt set gennem de sidste 10 år. Ifølge Det Permanente Bureau⁴ i Haag skyldes denne udvikling mange forskellige forhold. Blandt andet er mulighederne for national adoption blevet forbedret i flere afgiverlande. Muligheden for national adoption skal altid prioriteres før international adoption, hvis det er muligt. Denne forbedring ses blandt andet i forhold til Indien, Sydkorea og Kina, som tidligere har været de tre afgiverlande, hvorfra flest børn blev adopteret til Danmark. I nogle lande er der gennem årene blevet etableret bedre muligheder for at hjælpe børn og familier via hjælpeprogrammer inden for landets egne grænser. Samtidig har nogle afgiverlande, eksempelvis Colombia, Indien og Filippinerne, i en periode valgt at stoppe med at tage imod nye ansøgninger fra udenlandske adoptionsansøgere, da antallet af ansøgere på venteliste i landene gennem årene er blevet for massivt. Andre lande som Haiti og Guatemala har i en kortere eller længere periode valgt at lukke for den internationale adoptionsformidling og samtidig fået teknisk bistand til at oprette et system, der er i overensstemmelse med Haagerkonventionens principper. Dette har medført en nedgang i antallet af adoptioner. Endelig er der eksempler på, at modtagerlandene har valgt at standse formidlingen af børn fra det pågældende afgiverland, da det har været usikkert, om systemet levede op til konventionens principper. Det gælder blandt andet Nepal.

Da det danske adoptionsområde blev revideret gennemgribende i slutningen af 1990'erne var formidlingssituationen således væsentligt anderledes end i dag. De formidlende organisationer bevægede sig i et felt, hvor der var flere muligheder for at formidle børn til danske ansøgere, end tilfældet er i dag. At blive skrevet på venteliste til at adoptere et barn internationalt var dengang så godt som en garanti for, at ønsket om at blive en adoptivfamilie ville blive opfyldt.

I den kontekst rettede adoptionsreformen i 2000 sig overvejende mod at forbedre det eksisterende system med det formål at sikre, at de adoptionsansøgere, der blev godkendt, kunne siges at være kompetente adoptivforældre, og at helbredsoplysningerne på de børn, der blev stillet i forslag, var af en sådan kvalitet, at det var muligt at vurdere, om ansøgerne ville være de rette adoptivforældre for barnet.

1.3. ETABLERINGEN AF DET NUVÆRENDE ADOPTIONSSYSTEM I DANMARK

Grundlaget for det nuværende adoptionssystem blev etableret i 1976. Som et led i socialreformen af 1974 blev en række af Mødrehjælpens opgaver overført til andre offentlige instanser, heriblandt Mødrehjælpens arbejde i adoptionssager. Kompetencen til at godkende adoptionsansøgere blev tillagt adoptionssamrådet i

⁴ Se nærmere om Det Permanente Bureau i afsnit 3.3.6.

amtskommunerne, og formidlingen af danske børn til adoption blev overført til Adoptionsnævnet, der blev etableret i 1976. Formidlingen af udenlandske børn fandt på dette tidspunkt hovedsageligt sted gennem de to nuværende adoptionsformidlende organisationer, AC Børnehjælp og DanAdopt, samt organisationen Terre des Hommes, der i 1999 stoppede med at yde adoptionshjælp i Danmark.

I 1995 blev der nedsat et adoptionsudvalg, der skulle tage stilling til en ændret regulering af adoptionsområdet som følge af Danmarks ratificering af Haagerkonventionen. Udvalgets betænkning⁵ førte til en ændring af adoptionsloven i 1997.

Udvalget afgav endnu en betænkning i 1997⁶. Størsteparten af de overvejelser, adoptionsudvalget gjorde sig i denne betænkning, var rettet mod den del af adoptionsprocessen, der vedrører reglerne for godkendelse af ansøgere, vurderingen af matchningsforslag og tilsynet hermed.

Udvalget konkluderede om organiseringen af området, at opgaven med at formidle udenlandske børn til adoption fortsat burde varetages af private autoriserede organisationer.

På denne baggrund trådte en ny adoptionslov i kraft den 1. januar 2000, som indførte det nuværende faseopdelte godkendelsesforløb, den nuværende kompetencefordeling mellem myndighederne og de formidlende organisationer, samt strukturen for det nuværende tilsyn. Disse elementer er dog blevet justeret siden, men loven afspejler fortsat strukturerne i den reform, som blev gennemført i 2000.

Organiseringen af adoptionssystemet i Danmark var tidligere behandlet af et udvalg, der blev nedsat i 1969, og som over en årrække afgav fire betænkninger. I udvalgets sidste betænkning fra 1985⁷ blev spørgsmålet om tilrettelæggelsen af adoptionsformidlingen af danske børn og børn født i udlandet således drøftet, herunder om formidlingen af adoptioner fra udlandet fortsat burde være i privat regi eller ændres til en offentlig opgave. Dette spørgsmål var også tidligere drøftet i Folketinget i 1976, hvor der var flertal for ikke at gøre formidlingen af adoptioner til en statslig opgave.

Samlet set var det i 1985 udvalgets opfattelse, at adoptionsformidlingen mest hensigtsmæssigt blev udført af få højt kvalificerede og erfarne private organisationer, der var offentligt autoriserede og underlagt et offentligt tilsyn. Når udvalget ikke fandt det hensigtsmæssigt at placere adoptionsformidlingen af børn fra udlandet i offentligt regi, skyldtes det flere forskellige forhold.

⁵ Betænkning nr. 1323 fra 1996 om Haager-konventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner sammenholdt med dansk adoptionslovgivning

⁶ Betænkning nr. 1338 om international adoption af 4. juni 1997 afgivet af Justitsministeriets adoptionsudvalg

⁷ Betænkning nr. 1053 om adoption af udenlandske børn og adoptionsformidling: betænkning IV fra Justitsministeriets adoptionsudvalg, 1985

Det var udvalgets vurdering, at en offentlig formidling i meget begrænset udstrækning ville være i stand til at indgå formidlingsaftaler i et omfang, der kunne imødekomme ansøgernes behov for at adoptere, og at dette i sig selv ville skabe incitament til flere private fremmedadoptioner. Samtidig anerkendte udvalget, at en offentlig formidlingsinstans kun i begrænset omfang ville have mulighed for at overtage de formidlingsaftaler, som de private organisationer havde indgået.

Det var desuden opfattelsen, at det var muligt at sikre kravet om en etisk og faglig forsvarlig formidling via private organisationer ved alene at give tilladelse til få organisationer og stille faglige og etiske krav til organisationernes formidlingsarbejde, samt fastsætte regler for formidlingen og føre tilsyn med formidlingsarbejdet. Endvidere var det udvalgets vurdering, at en formidlingsstruktur, hvor både offentlige og private enheder var ansvarlige for formidlingen fra udlandet, ville skabe uklarhed i forhold til det indbyrdes forhold mellem en offentlig enhed og private enheder i relation til det offentliges dobbeltrolle som både formidlende og tilsynsførende myndighed.

1.4. OM RAPPORTEN – FORM OG LÆSEVEJLEDNING

Helhedsanalysen består af 7 hovedelementer, der vedrører 1) organiseringen af adoptionsformidlingen, 2) hvilke lande Danmark skal samarbejde med, 3) sammenkoblingen af adoptionsformidling og børnehjælpsarbejde, 4) tilrettelæggelsen af et skærpet tilsyn, 5) godkendelse af kommende adoptanter, 6) forbedring af støtte til adoptanter før og efter adoptionen samt 7) muligheden for åbne adoptioner. I denne analyse behandles elementerne vedrørende de strukturelle rammer for adoptionssystemet og tilsynet hermed (elementerne 1-4). De øvrige 3 elementer (elementerne 5-7) vil blive gennemgået særskilt, og denne gennemgang vil også indeholde overvejelser om, hvordan den eksisterende vidensformidling på adoptionsområdet kan udbygges.

Rapportens form er en analyse, der har sit afsæt i det gældende adoptionssystem i Danmark holdt op imod de udfordringer, der observeres og italesættes af aktørerne på området. Rapporten er udfærdiget af en arbejdsgruppe på embedsmandsniveau med bred inddragelse af aktørerne på området.

Rapporten hviler således i det væsentlige på allerede tilgængelig viden, erfaringer fra myndighedsudøvelsen, Haagerkonventionen og udmøntningen af dens principper, bidrag fra aktører samt undersøgelser og høringer foretaget til brug for arbejdet med rapporten. Til rapporten hører en kildefortegnelse, hvortil der løbende henvises. Rapporten inddrager endvidere viden fra andre lande. Dette gælder navnlig Norge og Sverige, hvortil der er henvist løbende og i et vist omfang også andre lande, hvor dette er fundet relevant, og hvor der har været tilgængelig og relevant viden. I denne

sammenhæng kan nævnes, at der til brug for arbejdet er indhentet et substantielt bidrag fra organisationen International Social Service (ISS/IRC) om mulige måder at organisere adoptionsformidlingen på.

Der er endvidere i september 2013 afholdt et dialogmøde med områdets interessenter, hvor deltagerne havde mulighed for at komme med input til kommissoriets hovedtemaer⁸. Derudover er der afholdt et møde med DanAdopt i maj 2014, hvor organisationen redegjorde nærmere for sine overvejelser om det fremtidige adoptionssystem ud fra organisationens mangeårige og brede erfaring som adoptionsformidlende organisation⁹. AC Børnehjælp blev ligeledes indbudt til et møde, men havde ikke mulighed for at deltage.

I rapportens kapitel 2 sammenfattes denne analyses overvejelser og forslag til tiltag. Herefter foretages i kapitel 3 en overordnet og på den måde indledende beskrivelse af Haagerkonventionen på området, som er fundamentet for international fremmedadoption. I de enkelte kapitler vil der herefter ske en uddybning af konventionens bestemmelser holdt op mod kapitlets konkrete tema.

Med rapportens kapitel 4 er det intentionen at foretage en beskrivelse af det danske system og i den forbindelse løbende at opstille udfordringerne i systemet med afsæt i kommissoriet. På denne måde bliver kapitlet rammesættende for rapportens øvrige kapitler. Kapitel 5 tager som det første fat på spørgsmålet om organiseringen af den danske adoptionsformidling. I kapitlet adresseres de identificerede udfordringer, og det giver grundlaget for at opstille mulige modeller for en fremtidig organisering, hvilket også afspejles i de efterfølgende kapitler. Kapitel 6 indeholder overvejelser om antallet og karakteren af de lande, Danmark skal samarbejde med på adoptionsområdet, kapitel 7 indeholder overvejelser om sammenhængen mellem adoptionsformidling og børnehjælpsarbejde/donationer, og endelig indeholder kapitel 8 overvejelser om tilsynet med området.

⁸ Se de skriftlige bidrag fra deltagerne i dialogmødet om helhedsanalysen

⁹ Se referat af arbejdsgruppens møde med DanAdopt den 7. maj 2014

2. SAMMENFATNING

I dette kapitel samles overvejelserne i kapitel 5 – 8 vedrørende de fire hovedelementer i helhedsanalysen om organiseringen af adoptionsformidlingen, hvilke lande Danmark skal samarbejde med, adgangen til at yde donationer og hjælpearbejde og et skærpet tilsyn. Overvejelserne er sket i lyset af de mest centrale udfordringer på adoptionsområdet i Danmark. Kapitlet kan derfor læses som et resumé af analysen.

2.1. DE MEST CENTRALE UDFORDRINGER

Det er en helt central udfordring, at antallet af børn til international adoption falder. Formidlingstallet vil højst sandsynligt ikke stige, men derimod måske nærmere falde yderligere. Dette giver anledning til overvejelser om, hvordan adoptionsformidlingen bedst tilrettelægges.

Faldende
formidlingstal

De adoptionsformidlende organisationer er fuldt ud finansierede af adoptionsgebyrer fra de kommende adoptanter, og en faldende formidling skaber derfor et stigende pres på organisationerne. De stadigt stigende krav til organisationerne både fra danske myndigheders side og fra afgiverlandene har også betydning. Disse krav, som særligt kommer til udtryk i et øget fokus på legalitet, herunder frigivelsen af børnene til adoption, kan være en udfordring for de adoptionsformidlende organisationer.

Det er imidlertid blandt andet en forudsætning for et velfungerende tilsyn, at tilsynsmyndigheden til enhver tid har den nødvendige og tilstrækkelige viden, ikke kun om organisationens arbejde og økonomi, mens også om formidlingssituationen i de enkelte afgiverlande. Organisationerne er i den forbindelse myndighedens øjne og ører. Myndigheden skal altså løbende modtage og indhente aktuel og opdateret viden for at kunne reagere relevant på rette tidspunkt. En løbende opdateret viden om formidlingssituationen er helt essentiel, blandt andet for kontinuerligt at være opmærksom på forhold, som kan skabe tvivl om børnenes historie. Det gælder, uanset hvordan formidlingen i øvrigt er organiseret. Jo flere lande der samarbejdes med, desto sværere er det at sikre det nødvendige informationsflow og dermed det nødvendige tilsyn.

Tilstrækkelige
informationer er
afgørende for et
tilstrækkeligt tilsyn

Dette led i tilsynet har således en nær sammenhæng med, hvilke og hvor mange lande Danmark samarbejder med. For at formidlingen kan være til barnets bedste og ske på et fagligt og etisk forsvarligt grundlag uden økonomisk vinding for øje, skal afgiverlandets lovgivning og myndighedsstruktur, de enkelte samarbejdsparter og selve formidlings samarbejdet leve op til Haagerkonventionens principper. Det vil altid være en udfordring at sikre dette bedst muligt, ikke mindst når vurderingen og godkendelsen af et samarbejde sker på et tidspunkt, hvor der i sagens natur endnu ikke er danske erfaringer hermed. Dette leder frem til overvejelser om, hvorvidt det er muligt i højere grad at kvalificere godkendelsen af samarbejder, og overvejelser om at begrænse antallet af lande, der samarbejdes med, herunder betydningen af Haagerkonventionen.

Antallet af
samarbejdsparter
har betydning for
vidensniveau

En anden præmis for valget af samarbejdspartner er det grundlæggende princip, at samarbejdet om international adoption baserer sig på tillid til det andet lands håndtering af sine ansvarsområder i henhold til konventionen. Det er altså afgørende, at Danmark som modtagerland kan have og har tillid til de afgiverlande, der samarbejdes med. Udover at princippet følger af, at der er tale om et samarbejde mellem selvstændige stater, så tager det også højde for umuligheden af til hver en tid at have kendskab til alle trin i den måde opgaverne og adoptionssagerne varetages på i alle samarbejdslande. I den ramme udgør ønsket om fuldstændig indsigt i og kontrol med processen fra start til slut en klar udfordring, eller om ikke andet et dilemma.

Adoptionssamarbejde er og må nødvendigvis være baseret på gensidig tillid

Endelig må det konstateres, at international adoption er forbundet med penge – der ydes hjælpearbejde og donationer, og de kommende adoptanter betaler gebyrer for det formidlingsarbejde, der varetages for dem.

International adoption er forbundet med penge – udfordringen er at håndtere det korrekt

Det er en grundlæggende præmis, at der er et reelt behov for støtte i afgiverlandene – et behov som modtagerlandene generelt har ressourcerne til at imødekomme. Hvordan modtagerlandene forholder sig til behovet for støtte, bør ses i lyset af formålet med international adoption, nemlig at hjælpe børn, og også i lyset af Haagerkonventionens subsidiaritetsprincip, altså at adoption ikke må være den primære form for hjælp til børnene. Udfordringen er at balancere disse hensyn og at skabe den nødvendige gennemsigtighed, som også vil fungere som et lod i balanceringen. En imødekommelse af behovet må således ikke skabe økonomisk afhængighed af international adoption eller skabe konkrete adoptioner og dermed påvirke adoptionsformidlingen i en uetisk retning.

2.2. DEN FREMTIDIGE ORGANISERING AF ADOPTIONSFORMIDLINGEN

Med afsæt i, at den eksisterende organisering af adoptionsformidlingen i Danmark i vid udstrækning indeholder de elementer, som må anses for grundlæggende for et velfungerende adoptionssystem, men også med afsæt i at systemet afspejler en række svagheder, som særligt knytter sig til anvendelsen af mindre organisationer, peger analysen på, at der kan opstilles tre modeller for den fremtidige organisering af adoptionsformidlingen.

Organiseringen skal sikre en tilfredsstillende varetagelse af følgende opgaver:

- Indgåelse af samarbejde med afgiverlande og løbende opfølgning på formidlingssituationen i landet.
- Tilladelse til at samarbejde med konkrete lande og konkrete parter i udlandet.
- Sagsbehandling af en anmodning om adoptionshjælp fra godkendte adoptanter.

Opgaver forbundet med adoptionsformidlingen

- Tilladelse til at adoptionsprocessen kan fortsætte, når et konkret barn er stillet i forslag fra afgiverlandet.
- Sagsbehandling forud for og i forbindelse med hjemtagelse og vejledning af adoptanter efter hjemtagelse.
- Løbende fremsendelse af opfølgingsrapporter om barnet til afgiverlandet.

Derudover skal der fra tidspunktet for godkendelse som adoptant til hjemtagelsen af et barn stilles vejledning og støtte til rådighed for de kommende adoptanter. Opgaverne er således karakteriseret ved at være opsøgende i forhold til at finde samarbejdsparter og holde sig orienteret om formidlingssituationen, at være sagsbehandlende og vejledende/støttende over for de involverede personer gennem processen, og ved at omfatte egentlig afgørelseskompetence i forhold til samarbejder og i forhold til fortsættelse af adoptionsprocessen.

Med undtagelse af tilladelse til at indlede nye samarbejder, er opgaverne i dag fuldt ud delegeret til de adoptionsformidlende organisationer. Med de skitserede opgaver for øje kan der opereres med 3 grader af delegation i forhold til den fremtidige varetagelse af adoptionsformidlingen og dermed som nævnt med 3 forskellige modeller for organisering af opgaven – en privat model, en samarbejdsmodel og en statslig model. Til modellerne knytter sig endvidere forskellige mulige tiltag af betydning for kvalificeringen af opgavevaretagelsen i den enkelte model.

3 modeller for organiseringen

For det første kan den nuværende grad af delegation fastholdes og adoptionsformidlingen i sin helhed varetages af de 2 adoptionsformidlende organisationer (model 1). Det betyder, at organisationerne fortsat vil skulle indlede samarbejder med udlandet og holde sig løbende orienteret om formidlingssituationen, foretage den nødvendige sagsbehandling af ansøgningerne til udlandet, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen, give tilladelse til at adoptionsprocessen kan fortsætte, når et konkret barn er stillet i forslag, vejlede adoptanter efter hjemtagelsen af barnet og fremsende opfølgingsrapporter. At fastholde graden af delegation og i en form, som det kendes i dag, gør det relevant at overveje f.eks. skærpede krav til samarbejde mellem organisation og stat samt skærpede krav til tilsynet med området.

Den private model – model 1

Mulige tiltag knyttet til den private model:

- Skærpede krav til kompetencer i organisationerne.
- Tilbud om uddannelse af organisationernes ansatte i forhold til helt centrale kompetencer.
- Styrkelse af samarbejdet mellem Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, og organisationerne.
- Flere faste møder med organisationerne, herunder med den enkelte organisation alene.
- Klare krav til organisationernes tilstedeværelse i udlandet.
- Krav om faste møder med kontaktpersoner i afgiverlandene, eventuelt i udvalgte lande.

- Krav om periodisk rapportering fra kontaktpersoner til organisationer her i landet ud fra på forhånd fastlagte kriterier.

Det er imidlertid ikke givet, at sådanne yderligere tiltag vil være tilstrækkelige til at imødegå de ovenfor nævnte udfordringer. Disse udfordringer imødegås muligvis bedre i en løsning, der i højere grad placerer opgaverne forbundet med formidling hos staten (model 2). Opgaverne fordeles således i denne model sådan, at det at indlede samarbejder med udlandet og holde sig løbende orienteret om formidlingssituationen, foretage den nødvendige sagsbehandling af ansøgningerne til udlandet, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen og efter hjemtagelsen af barnet samt fremsende opfølgingsrapporter varetages af en organisation, mens de opgaver, som indeholder udstedelse af en tilladelse, varetages af staten. Derved kan de fordele, der er forbundet med anvendelsen af private adoptionsformidlende organisationer, forenes med de styrker, der ligger i en statslig opgavevaretagelse. Hensigten med en sådan samarbejdsmodel er at opnå det samspil af kompetencer, som efter Haagerkonventionen anses for god praksis. Da modellen, der forudsætter én bæredygtig og solid organisation under hensyn til det lave formidlingstal, begrænser delegationen af helt centrale opgaver i adoptionsprocessen, understøtter den samtidig et udvidet dynamisk tilsyn.

Samarbejdsmodellen - model 2

I den beskrevne samarbejdsmodel vil organisationens viden om og særlige forudsætninger for at arbejde i udlandet i et typisk NGO-arbejde og erfaring med at støtte og rådgive ansøgerne kunne udnyttes, samtidig med at den meget centrale sikkerhedsforanstaltning, der ligger i at kunne udstede tilladelse til, at et konkret adoptionsforløb kan fortsætte, placeres i statslig regi. Denne ændring vil give staten en reel mulighed for at standse en adoption, der ikke vurderes at være til gavn for barnet. Samtidig vil det sikre staten et indblik i hver enkelt adoption, hvilket styrker tilsynet betydeligt, og supplerer informationsflowet til brug for tilsynet betragteligt.

Mulige tiltag knyttet til samarbejdsmodellen:

- Skærpede krav til kompetencer i organisationen.
- Tilbud om uddannelse af organisationens ansatte i forhold til helt centrale kompetencer.
- Styrkelse af samarbejdet mellem Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, og organisationen
- Flere faste møder med organisationen.
- Klare krav til organisationens tilstedeværelse i udlandet.
- Krav om at nye medarbejdere i afgiverlandet deltager i møde med Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, om krav og tilgang til international adoption, der følger af dansk lovgivning.
- Krav om faste møder med kontaktpersoner i afgiverlandene, eventuelt i udvalgte lande.
- Krav om periodisk rapportering fra kontaktpersoner til organisationen her i landet ud fra på forhånd fastlagte kriterier.

Modstykket til den først beskrevne model er, at staten fremover ikke delegerer opgaver forbundet med adoptionsformidlingen, men varetager adoptionsopgaven i sin helhed (model 3). Det betyder, at staten vil skulle indlede samarbejder med udlandet, holde sig orienteret om formidlingssituationen, foretage den nødvendige sagsbehandling af ansøgningerne til udlandet, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen, give tilladelse til at adoptionsprocessen kan fortsætte, når et konkret barn er stillet i forslag, vejlede adoptanter efter hjemtagelsen af barnet, og fremsende opfølgingsrapporter, i udgangspunktet indtil barnet fylder 18 år. Der er således tale om opbygningen af et helt nyt system.

Det forhold, at staten vil have direkte kontakt med sagen gennem hele adoptionsprocessen, herunder også når der skal udstedes tilladelse til, at en konkret adoption kan fortsætte, kan bidrage til en højere grad af kontrol og indsigt i området. Hvis opgaven placeres i en særskilt statslig enhed, vil centralmyndigheden (Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen) fortsat skulle føre tilsyn og vil - som nu - være afhængig af et informationsflow fra enheden. Hvis opgaven placeres i tilknytning til centralmyndighedsopgaven, vil overvågningen af området ikke være afhængig af informationer fra en anden myndighed. Dog vil der i begge scenarier være et behov for tilstedeværelse i afgiverlandene, eventuelt gennem de danske repræsentationer som i så fald også vil skulle formidle viden videre til centralmyndigheden.

Det vurderes at være en væsentlig udfordring i den statslige model, at en række af de opgaver, der ligger i adoptionsformidlingen, kræver tilstedeværelse i afgiverlandene. Samtidig har disse opgaver i højere grad karakter af NGO-arbejde end myndighedsudøvelse. Det er i en statslig model nødvendigt, at nogen kan agere øjne og ører i afgiverlandene, da der fortsat er et behov for kontakt med samarbejdsparter og overvågning af formidlingssituationen, ligesom tilstedeværelse er nødvendig i forhold til at indlede nye samarbejder. Endvidere har adoptanterne et behov for praktisk hjælp og støtte under opholdet i afgiverlandet i forbindelse med hjemtagelsen af barnet, som også skal varetages. Det vurderes således at være af afgørende betydning, at det lykkes at skabe den nødvendige tilstedeværelse i afgiverlandene for at undgå, at der bliver for langt fra "skrivebord til barn".

Endelig kan det ikke afvises, at en statsliggørelse vil få konsekvenser i forhold til, hvilke lande Danmark kan samarbejde med. Allerede indgåede samarbejdsaftaler vil skulle indgås på ny med den statslige enhed, og der er således en risiko for, at særligt de lande, hvor samarbejdet foregår direkte med adoptionsformidlende organisationer i afgiverlandet, vil trække sig fra samarbejdet, hvis den danske modpart er en statslig enhed. På samme måde kan det begrænse muligheden for at indlede nye samarbejder. I forlængelse heraf bemærkes det også, at ikke alle samarbejdslande og potentielle samarbejdslande har danske repræsentationer, hvorfor det i sig selv kan blive en begrænsende faktor i forhold til samarbejdslande.

Mulige tiltag knyttet til den statslige model:

- Uddannelse af personer eller enheder, der varetager de dele af opgaven, der ligger i afgiverlandene.
- Fastlæggelse af særlige overvågningsmekanismer.

I lyset af det faldende formidlingstal og fremtidsudsigterne for så vidt angår dette samt de større krav til organisationernes sagsbehandling m.v. kan det overvejes, om der er behov for at gøre organisationerne mere robuste. Mulige overvejelser i den sammenhæng kan være at begrænse antallet af organisationer, så de modsvarer antallet af formidlinger, at øge adoptionsgebyrerne eller at yde et statsligt tilskud til i et vist omfang at understøtte organisationernes indfrielse af de krav, der stilles fra myndighedernes side.

2.3. HVILKE LANDE SKAL DANMARK SAMARBEJDE MED

Under hensyn til de udfordringer, der er i forhold til at sikre, at der til stadighed er den nødvendige viden om den aktuelle situation i de enkelte afgiverlande, peger analysen på, at det umiddelbart forekommer nødvendigt at begrænse antallet af samarbejdslande. En begrænsning af antallet af samarbejdslande vil betyde en styrkelse af mulighederne for at opnå relevant viden om adoptionsformidlingen og udøve kontrol. En begrænsning vil således skulle ske ud fra en betragtning om, at færre lande vil give bedre muligheder for at målrette og kvalificere ressourcerne til at holde sig tæt orienteret om udviklingen i de enkelte lande, styrke den danske organisering i landet og samarbejdet med samarbejdsparterne der.

Det synes ikke at være løsningen at foretage en sådan begrænsning ved alene at ville samarbejde med konventionslande. Danmark er som konventionsland forpligtet til at sikre, at alle adoptioner finder sted i overensstemmelse med Haagerkonventionens principper, uanset om adoptionen sker fra et konventionsland eller fra et land, der ikke har ratificeret konventionen. Det er således nødvendigt at vurdere det enkelte lands reelle evne til at leve op til konventionens principper, også konventionslande, da ikke alle konventionslande reelt er i stand til det. Med dette afsæt bør alle lande vurderes ud fra samme krav, om end der bør udvises en højere grad af påpasselighed ved vurderingen af et ikke-konventionslands lovgivning m.v.

En anden mulighed for at begrænse formidlingen med henblik på at kunne fokusere ressourcerne er at operere med geografiske begrænsninger i et konkret land, hvis særlige forhold tilsiger det, eksempelvis på grund af forskellig lovgivning på delstatsniveau, eller at anvende tidsbegrænsede tilladelser til at samarbejde. Sidstnævnte fremgangsmåde vil sikre en systematisk stillingtagen til, om et givent samarbejdsland eller en given samarbejdspart fortsat lever op til konventionens principper og de krav, der stilles fra dansk side, og vil imødegå udfordringen.

Analysen peger også på et behov for en anden grad af samarbejde med centralmyndigheden (eller centrale myndigheder) i afgiverlandet,

Lande inden for og uden for konventions-samarbejdet bør vurderes ud fra samme krav

Tilladelser til samarbejder gives med begrænsninger

herunder når der tages stilling til et kommende samarbejde. Det vurderes, at opgaven i større omfang kan løftes i samarbejde med centralmyndigheden, som i højere grad end i dag bør søge en dialog med afgiverlandene i forbindelse med indgåelse af samarbejder. Et tættere samarbejde med de centrale myndigheder i afgiverlandene må anses for at være af særlig betydning, uanset om adoptionsformidlingen fortsat skal varetages af private organisationer i samme udstrækning som i dag, eller om der i mindre grad eller slet ikke skal ske en delegation af opgaven. Sådan et samarbejde vil også styrke tilsynet med området. I det omfang et gensidigt respektfuldt samarbejde om relevante problemstillinger ikke er muligt, bør det føre til overvejelser om, hvorvidt Danmark skal samarbejde med landet, hvis det skaber usikkerhed om muligheden for at sikre, at adoptionerne fra det pågældende land sker til barnets bedste.

En højere grad af samarbejde mellem danske og udenlandske myndigheder

Der ses i analysen også på, om der kan tilføjes yderligere hensyn i myndighedernes stillingtagen til samarbejdsparter, som vil kvalificere valget og dermed også styrke opgavevaretagelsen på adoptionsområdet. Et parameter, der kan peges på, er adgangen til et i vist omfang at se centrale dokumenter i afgiverlandets sag, da indgående viden om hele adoptionsprocessen, herunder matchningen og frigivelsesgrundlaget, er af afgørende for muligheden for at føre et tæt tilsyn med adoptionsformidlingen til Danmark. Et sådan parameter skal naturligvis tage udgangspunkt i og respektere den tillidsbaserede tilgang til adoptionssamarbejdet, som ligger i Haagerkonventionen, men i lyset af afgiver- og modtagerlandets fælles målsætning om at arbejde for barnets bedste bør der i et gensidigt respektfuldt samarbejde være en vis adgang til de mest centrale dokumenter i afgiverlandets sag, hvis det måtte vise sig nødvendigt. Det vil eksempelvis kunne være relevant i forbindelse med en fornyet godkendelse af et allerede godkendt samarbejde og i en situation, hvor tilliden til et afgiverlands håndtering af adoptionsområdet i et vist omfang er svækket. Et perspektiv, der også kan inddrages i stillingtagen til nye lande, er i højere grad end i dag at forholde sig til, hvordan afgiverlandet administrerer og regulerer tilstrømningen af ansøgninger, hvilket også siger noget om landets behov for international adoption relativt set. Der er således – dog i et meget begrænset omfang – eksempler på processer fra samarbejdspartens side, der "vender strømmen" af adoptionsansøgninger sådan, at afgiverlandet sender en "ansøgning" (en sag på et barn med behov for international adoption) til modtagerlandet og ikke omvendt og på den måde undgår, at antallet af ansøgninger fra kommende adoptanter medfører et pres på afgiverlandet. Et andet eksempel på at sende ansøgninger i retningen af modtagerlandene er "børn søger forældre"-processer, hvor der ledes efter egnede adoptanter til børn med særlige behov. Endelig bør der ved stillingtagen til et nyt samarbejde også foretages en vurdering af, om de samlede omkostninger forbundet med samarbejdet, og dermed gebyrerne, bliver så store, at det overordnet set ikke kan anses for rimeligt.

Yderligere hensyn i valget af samarbejdslande

Overvejelserne for så vidt angår valget af samarbejdslande og -parter peger på følgende mulige tiltag:

- Begrænsning af antallet af lande, der samarbejdes med.

Opsummerende om mulige tiltag

- Tidsmæssig begrænsning af tilladelse til at samarbejde.
- Geografisk begrænsning af tilladelse til at samarbejde, hvis særlige grunde taler for det.
- Tættere samarbejde mellem Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, og afgiverlandets centralmyndighed/centrale myndigheder.
- Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, foretager en rejse til et nyt samarbejdsland i forbindelse med stillingtagen til en ansøgning om tilladelse.
- Sikre adgang til centrale dokumenter hos afgiverlandets myndigheder, hvis det måtte vise sig nødvendigt.
- Vurdering af hvordan afgiverlandet administrerer og regulerer tilstrømning af ansøgninger.
- Vurdering af om de samlede omkostninger ved et nyt samarbejde, og dermed gebyrerne for en adoption, kan siges at være rimelige.

2.4. ADOPTIONSFORMIDLING OG BØRNEHJÆLPSARBEJDE M.V.

Overvejelserne om ændringer i den adgang, der i dag er til at give støtte til afgiverlandene, kan opdeles i adgangen til fortsat at gennemføre humanitært udviklingsarbejde og i adgangen til fortsat at yde donationer samt hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden.

International adoption er kun én blandt flere måder at hjælpe børnene fra afgiverlande, hvor der som oftest er et massivt behov for hjælp udefra, og Danmark bør tage del i arbejdet med børnevelværd. Der skal derfor tages stilling, hvor tæt dette hjælpearbejde skal kobles til adoptionsarbejdet. Det kan anføres, at international adoption ikke er løsningen på fattigdom, og at det humanitære hjælpearbejde derfor ikke skal kobles så tæt hertil, som det sker i dag - heller ikke selv om der er en klar adskillelse regnskabs- og personalemæssigt.

Det humanitære hjælpearbejde har i udgangspunktet et andet og større omfang end små projekter med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden, og det kan derfor også antages, at en eventuel risiko for påvirkning af adoptionsformidlingen er større. Endvidere nødvendiggør en konstruktion med en særskilt afdeling for dette arbejde en meget høj grad af styring af blandt andet organisationens økonomi, herunder adoptanternes penge, for at sikre, at der ikke handles i strid med konventionens principper. Det vurderes endelig at kunne være en udfordring for den synergi, der ønskes skabt i en samarbejdsmodel for organiseringen af formidlingsarbejdet, at organisationens aktiviteter overordnet set omfatter et væsentligt element, som er så relativt forskelligt fra adoptionsarbejdet.

På trods af det positive der ligger i, at en organisation kan udføre større projektarbejde i et land, organisationen har et indgående

Adgangen til at udføre humanitært hjælpearbejde og adoptionshjælp i samme organisation bør fjernes

kendskab til, synes ovenstående at tale for, at det ikke fremadrettet skal være muligt for en organisation at yde humanitært hjælpearbejde i en særskilt afdeling.

Donationer og hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsarbejdet dækker over støtte til forskellige formål og af forskellig størrelse. Det vurderes ikke at være realistisk fuldstændigt at fjerne adgangen til at yde denne form for støtte, og samtidig vurderes det at være vanskeligt at opstille klare afgrænsninger, som alene efterlader en ganske begrænset adgang til at give støtte til basale fornødenheder. Analysen peger derfor på muligheden for at opstille krav om tilsynsmyndighedens godkendelse af hjælpearbejde, som ikke vedrører den direkte omsorg for børnene (dagligdags fornødenheder) samt særskilte krav om løbende orientering af myndighederne om det konkrete projekt. En sådan løsning vil gå videre end den, der eksempelvis kendes fra Sverige, da der vil være tale om en godkendelse.

Hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpen bør godkendes

Løsningen vurderes samtidig med fordel at kunne sammenkobles med et krav om åbenhed om det enkelte projekt, herunder økonomien heri – som minimum over for tilsynsmyndigheden, men muligvis også på organisationens eller Ankestyrelsen, Familieretsafdelingens, hjemmeside, eventuelt i en tilpasset form. På den måde antages tvivl om og mistro i forhold til hjælpearbejdet i nogen grad at kunne imødegås. Det bør i det hele taget overvejes at stille krav om en klarere specificering af posterne donationer og hjælpearbejde, sådan at det er muligt at få en viden om de enkelte samarbejder. Dette vil også imødegå en eventuel tvivl og mistro i forhold til gebyrernes faktiske anvendelse.

Åbenhed i forhold til hjælpeprojekter og donationer

Som et modstykke til at fjerne muligheden for at yde humanitært arbejde i en særskilt afdeling kan det overvejes at gøre det muligt for adoptionsformidlende organisationer at kanalisere donationer fra adoptanter til bestemte samarbejdsparter efter adoptanternes anvisninger. Det er i dag sådan, at organisationerne opfordrer familierne til at bruge organisationen, hvis de efter hjemtagelsen af barnet ønsker at give bidrag til eksempelvis det børnehjem, familien har adopteret fra, netop for at undgå en uetisk sammenblanding af penge og adoption. En sådan mulighed for at videresende private donationer til bestemte modtagere bør således bevares, dog eventuelt med et krav om orientering af centralmyndigheden.

Private donationer gennem organisationer til bestemte modtagere

Overvejelserne for så vidt angår adgangen til at udføre hjælpearbejde og yde donationer peger på følgende mulige tiltag:

- Adgangen til at adoptionsformidlende organisationer udfører humanitært udviklingsarbejde fjernes.
- Godkendelse af hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden.
- Klarere specificering af udgifter til donationer og hjælpearbejde i årsregnskaber.
- Størrelsen af bidrag til hjælpearbejde bør fastsættes af afgiverlandets myndigheder.
- Adgang til at kanalisere donationer fra private til bestemte modtagere efter adoptionen gennem organisationerne.

Opsummerende Om mulige tiltag

2.5. ET SKÆRPET TILSYN

Hvordan tilsynet skal tilrettelægges afhænger af, hvordan adoptionsformidlingen organiseres. Hvis adoptionsformidlingen fortsat skal ske gennem inddragelse af adoptionsformidlende organisationer, skal der være et tilsyn med sigte på organisationernes virksomhed. Det samme gør sig gældende, hvis opgaven placeres i en statslig enhed uden tilknytning til centralmyndigheden. Hvis det derimod er centralmyndigheden, der får ansvaret for adoptionsformidlingen, vil den opgave, der varetages ved tilsynet i dag, blive en integreret del af behandlingen af adoptionssagen. Der skal i så fald anvendes andre former for overvågningsmekanismer.

Overvejelserne om ændring har i høj grad afsæt i de anbefalinger, som Kammeradvokaten har givet til brug for denne analyse. Et skærpet tilsyn rummer tre overordnede elementer. For det første er der identificeret et behov for tydelighed i forhold til, hvad der føres tilsyn med, hvem der fører dette tilsyn, og hvordan det sker. For det andet er det helt essentielt, at tilsynet sikrer flest mulige oplysninger om adoptionsformidlingen – både her og i udlandet – sådan at tilsynsmyndigheden til enhver tid er i besiddelse af relevant information om adoptionsformidlingen for at kunne reagere relevant og i tide. Derudover vurderes der med fordel at kunne etableres et tættere samarbejde mellem centralmyndigheden og de adoptionsformidlende organisationer samt i forhold til udenlandske myndigheder. De tre elementer har endvidere en indbyrdes påvirkende effekt.

Kammeradvokatens
anbefalinger som
afsæt

Behovet for tydelighed omfatter, hvilke grundlæggende krav en adoptionsformidlende organisation skal leve op til, sådan at der ikke opstår tvivl herom. En tydeliggørelse af kravene til en adoptionsformidlende organisation er samtidig en skærpelse af akkrediteringen og en tydeliggørelse af, hvad tilsynet med organisationen omfatter. Hertil kommer, at der med fordel kan skabes tydelighed for organisationerne om, hvornår der udøves tilsynsbeføjelser og anvendes tilsynsreaktioner, sådan at der ikke opstår situationer, hvor der er tvivl herom og dermed mindre effektivitet i tilsynet. Endelig vurderes det et være vigtigt med tydelighed i forhold til, hvilken myndighed der udøver tilsynet. En vigtig del af tydeliggørelsen består i at lovfæste allerede gældende grundlæggende principper for adoptionsformidling.

Tydelighed
i tilsynet

En tydeliggørelse af kompetenceforholdene vurderes også at ville være en styrkelse af tilsynet. Som en mulighed for tydeliggørelse kan det overvejes at samle tilsynet hos én myndighed – Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, og således fjerne tilsynsopgaven fra Adoptionsnævnet. En sådan ændring vil kunne imødekomme det ændrede fokus i tilsynet, der i dag i højere grad vedrører legaliteten i adoptionen end børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold, som det naturligtvis fortsat er vigtigt at føre tilsyn med.

Én
tilsynsmyndighed

Der peges endvidere i analysen på, at tydeligheden også skal gælde omfanget af informationer, som tilsynsmyndigheden skal have adgang til. Formålet – at sikre mest mulig viden - kan forfølges ved at stille krav om, at en organisation skal orientere tilsynsmyndigheden om alle ændringer i relation til adoption fra de lande, hvor organisationen yder adoptionshjælp, medmindre ændringerne er uvæsentlige. Det vil være en skærpelse i forhold til det krav, der i dag gælder. Formålet kan også understøttes ved at pålægge en adoptionsformidlende organisation at udarbejde periodiske redegørelser om formidlingssituationen og om organisationens samarbejdsparter i de enkelte afgiverlande. Hertil kommer muligheden for at fastsætte bestemmelser om organisationens pligt til i øvrigt at fremlægge oplysninger m.v. efter anmodning. Også en eventuel placering hos staten af kompetencen til at tillade, at en adoptionsproces fortsætter, vil som nævnt indebære en væsentlig styrkelse af tilsynet.

Informationer til brug for tilsynet

Som et særligt tiltag peges på muligheden for at bede adoptanterne om at udfylde et spørgeskema om adoptionsforløbet og den adoptionsformidlende organisations håndtering af sagen. På den måde vil tilsynsmyndigheden altid få viden om eventuelle uhensigtsmæssigheder, problemer eller mangler i forhold til de vilkår, organisationen skal leve op til. En automatiseret indsamling af oplysninger vil betyde en større opsamling af relevant information til brug for tilsynet.

Spørgeskema til adoptanter om adoptionsforløbet

Der vurderes overordnet at være behov for en ændret tilgang til betydningen af at have delegeret opgaver til en privat organisation. Der bør skabes et samarbejde – et partnerskab, som anbefalet i retningslinjerne for anvendelse af konventionen – som blandt andet bygger på uddannelse/undervisning af organisationens medarbejdere med henblik på at sikre tilstedeværelse af en række centrale kompetencer og også bygger på en gensidig erfaringsudveksling. Et sådan samarbejde vil samtidig styrke tilsynet. Endvidere peges i analysen på, at der bør være en højere grad af samarbejde med afgiverlandenes myndigheder om tilsynet med området. Adgangen til indsigt i afgiverlandets forhold går i høj grad gennem samarbejde og dialog med adoptionsmyndighederne og andre relevante myndigheder i afgiverlandet.

Et styrket tilsyn gennem et tættere samarbejde – nationalt og internationalt

Hvis overvejelserne om at samle tilsynet i Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, følges, vil Adoptionsnævnets opgaver i høj grad være centreret om klagesagsbehandling. I forlængelse heraf kan det derfor også overvejes at placere Adoptionsnævnets klagesagsbehandling inden for Ankestyrelsens eksisterende nævnsstruktur. Dette forudsætter, at nævnsbehandlingen rummer mulighed for at inddrage de relevante sagkyndige vurderinger (enten via konsulentbistand eller beskikkede medlemmer) i samme grad, som det i dag sker i Adoptionsnævnet. Adoptionsnævnets opgave med matchning af børn til nationale adoptioner vil kunne placeres hos den adoptionsformidlende organisation i den ovenfor beskrevne samarbejdsmodel, eller hos centralmyndigheden i de øvrige modeller for organiseringen af adoptionsformidlingen. Det vil også kunne overvejes at placere opgaven hos Statsforvaltningen.

Overvejelserne om et skærpet tilsyn peger på følgende mulige tiltag:

- Kompetencen til at give tilladelse til, at et adoptionsforløb fortsætter, placeres i staten.
- Tydeliggørelse af krav til organisationer og indholdet af tilsynet.
- Tydeliggørelse af tilsynsmyndighedens reaktionsmuligheder.
- Tilsynet samlet hos én myndighed – Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen.
- Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, pålægges som tilsynsmyndighed at udarbejde en årsrapport om tilsynet.
- Systematisk tilsyn med adoptionsforløbene gennem spørgeskema til adoptanter.
- Samarbejdet mellem organisationer og Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, styrkes.
- Samarbejdet mellem Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, og afgiverlandes myndigheder øges.

3. DE OVERORDNEDE RAMMER FOR INTERNATIONALE ADOPTIONER – REGLER OG AKTØRER

3.1. HAAGERKONVENTIONEN SOM OVERORDNET RAMME

Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner er i dag det overordnede regelsæt, der regulerer forhold vedrørende international adoption.

Det Permanente Bureau i Haag, der er sekretariat for Haagerkonferencen¹⁰, har med udgangspunkt i konventionen udarbejdet omfattende retningslinjer til brug for den praktiske implementering og forståelse af bestemmelserne i konventionen, herunder forståelsen af god praksis i konventionssamarbejdet.

De vigtigste retningslinjer, der også er henvist til i kildefortegnelsen, er:

- Guide to Good Practice 1¹¹
- Guide to Good Practice 2¹²

3.1.1. Baggrund

Den udvikling inden for de internationale adoptioner, der skete op gennem anden halvdel af det 20. århundrede med udvidelsen af antallet af lande, der afgav børn til adoption, og stigningen i antallet af børn, der blev adopteret verden over, betød et øget samarbejde mellem de forskellige afgiver- og modtagerlande. Samarbejdet mellem disse lande med indbyrdes meget forskellig tradition, kultur og lovgivning viste, at der var behov for udvikling af fælles regler og behov for et system til sikring af overholdelsen af disse regler¹³. De eksisterende internationale og nationale regler kunne ikke løse de juridiske og etiske udfordringer, som de internationale adoptioner

Øget samarbejde om international adoption skabte behov for en international retlig ramme

¹⁰ Haagerkonferencen om International Privatret er en international organisation, der består af en lang række lande fra alle dele af verden, herunder Danmark. Organisationen udarbejder internationale konventioner, der skal forstærke det internationale samarbejde på forskellige retsområder, eksempelvis inden for adoption og familieret.

¹¹ The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, Guide to Good Practice, Guide No. 1 under the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, Hague Conference on Private International Law 2008

¹² Accreditation and Adoption Accredited Bodies, General Principles and Guide to Good Practice, Guide No. 2 under the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, Hague Conference on Private International Law 2012

¹³ Betænkning nr. 1323 om Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner sammenholdt med dansk adoptionslovgivning, s. 20 ff.

skabte, når børn blev flyttet over store geografiske afstande og fra én kultur og ét land til et andet. Samtidig satte samarbejdet særligt fokus på behovet for i adoptionssager at beskytte barnet og barnets biologiske forældre mod overgreb i form af bortførelse, salg og ulovlig formidling.

Ønsket om at skabe internationale retlige rammer for samarbejdet mellem myndighederne i adoptivbørnenes hjemlande og i modtagerlandene samt ønsket om at beskytte børnenes interesser resulterede i Konvention af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner (Haagerkonventionen).

Haagerkonventionen fastslår indledningsvist, at et barn bør vokse op i et familiemiljø i en atmosfære, der er præget af glæde, kærlighed og forståelse for at kunne opnå en fuldstændig og harmonisk udvikling af sin personlighed.¹⁴ Et barn bør derfor vokse op i en familie frem for på en institution, og konventionen fastslår også, at et barns forbliven i sin biologiske familie går forud for adoption, og at enhver stat bør træffe passende foranstaltninger for at sikre, at et barn kan forblive i sin oprindelige biologiske familie.

Opvækst i en familie eller et familiemiljø

Er det ikke muligt for et barn at forblive i sin oprindelige biologiske familie, er international adoption efter konventionen en mulighed, hvis der ikke gennem national adoption kan findes en egnet familie i barnets hjemland. National adoption går dermed som udgangspunkt forud for international adoption, når der skal skabes en familiemæssig ramme for barnet. Hvis der imidlertid ikke kan findes en egnet familie i barnets hjemland, kan der gennemføres en international adoption.

Det forhold, at international adoption kun bør finde sted, hvis der ikke kan findes en egnet familie til barnet i barnets hjemland, kaldes for subsidiaritetsprincippet.

Den danske adoptionslovgivning og -praksis er i øvrigt underlagt bestemmelserne i FN's Børnekonvention, som Danmark tiltrådte i 1991, og som blandt andet fastslår barnets ret til beskyttelse, udvikling, medbestemmelse og opvækst i et familiemiljø. Der skal tages hensyn til bestemmelserne i FN's Børnekonvention ved forståelsen og fortolkningen af Haagerkonventionen. Børnekonventionens krav om hensyn til barnets bedste og grundlæggende rettigheder bliver dermed også vigtige hensyn i alle internationale adoptioner.

I en erklæring fra 2007¹⁵ har UNICEF fastslået, at FN's Børnekonvention, som UNICEFs arbejde blandt andet er baseret på, klart tilkendegiver, at ethvert barn så vidt muligt har ret til at blive passet af sine egne forældre, og at andre former for pleje kun bør overvejes, hvis barnets egen familie trods tilbudt hjælp ikke kan eller

UNICEF om international adoption

¹⁴ Samme formulering findes i præamblen i FN's Børnekonvention, jf. bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder

¹⁵ Guide to Good Practice 1, Annex 10, "UNICEF's position on intercountry adoption, Statement 2007"

vil tage sig af barnet. I den situation bør der findes en egnet familie i barnets eget hjemland, og hvis det ikke er muligt, er international adoption ifølge Børnekonventionen en af flere muligheder for barnet, mens institutionsanbringelse af barnet altid kun bør anvendes som sidste udvej og i så fald kun midlertidigt. I alle tilfælde skal hensynet til barnets bedste være det overordnede synspunkt, når der træffes beslutning om adoption.

Haagerkonventionen kræver også helt overordnet, at en adoption – uanset om det er en national adoption eller en international adoption – kun gennemføres, når det er til barnets bedste. Hensynet til barnets bedste skal så afvejes med andre legitime hensyn, herunder særligt hensynet til de biologiske forældre og de kommende adoptanter, og en adoption må aldrig finde sted i strid med barnets interesse¹⁶.

En adoption
forudsætter,
at det er til
barnets bedste

Haagerkonventionen fastslår videre, at en international adoption skal gennemføres med respekt for barnets grundlæggende rettigheder som selvstændigt individ. Herved forstås, at barnet ud over behovet for omsorg og beskyttelse også har ret til ytringsfrihed, privatliv og indflydelse på egne forhold, således som det blandt andet er fastslået i FN's Børnekonvention.

Endelig fastslår konventionen, at konventionslandene skal tage skridt til at hindre børnebortførelser, salg af eller handel med børn i forbindelse med internationale adoptioner.

Ud over disse overordnede principper etablerer Haagerkonventionen minimumsstandarder for, hvordan internationale adoptioner skal foregå ved at opstille samarbejdsregler og pligter for både modtager- og afgiverlande. Konventionens anvendelse af minimumsstandarder har den umiddelbare fordel, at det giver konventionslandene større fleksibilitet i forhold til selv at bestemme, hvordan konventionens bestemmelser skal implementeres i henhold til national lovgivning og retstradition. Det giver også det enkelte konventionsland mulighed for at gennemføre højere standarder, og i praksis ses mange forskellige måder at implementere konventionen på.

Haagerkonventionen
etablerer
minimumsstandarder

Danmark tiltrådte Haagerkonventionen i 1997, og den danske adoptionslovgivning og -praksis hviler på Haagerkonventionens formål, principper og retningslinjer, herunder princippet om at en adoption kun skal gennemføres, hvis det er til barnets bedste, og at en adoption altid skal ske med respekt for barnet grundlæggende rettigheder.

Danmark og
Haagerkonventionen

Som konventionsland iagttager Danmark også konventionens principper og minimumsstandarder i relation til internationalt samarbejde om adoption af børn fra lande, der ikke har tiltrådt konventionen, hvis disse lande i øvrigt følger konventionens principper og minimumsstandarder.

¹⁶ Betænkning nr. 1323 om Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner sammenholdt med dansk adoptionslovgivning, s. 23.

Haagerkonventionen omfatter alle typer af internationale adoptioner, herunder også familie- og stedbarnsadoptioner.

3.1.2. Haagerkonventionens opgavefordeling mellem modtagerlande og afgiverlande

Haagerkonventionens samarbejdssystem opstiller en række ansvarsområder med en tydelig defineret opgavefordeling mellem afgiverlande og modtagerlande, hvilket også har afsæt i opgavernes karakter, og hvor de udføres. Det er således myndighederne i barnets hjemland, der blandt andet varetager undersøgelsen af barnets forhold, herunder fastslår om barnet kan bortadopteres, og foretager en vurdering af, om international adoption vil være til barnets bedste.

Afgiverlandets myndigheder skal også sikre, at den fornødne rådgivning og information er blevet givet til alle relevante personer, institutioner og myndigheder, og at de nødvendige samtykker er afgivet frivilligt, skriftligt og uden nogen form for modydelse.

Der er i konventionen fastsat en række minimumskrav til indholdet af den undersøgelse af barnets forhold, som hjemlandets centralmyndighed skal forestå i sager om international adoption. Det fremgår eksempelvis, at der skal udarbejdes en rapport med oplysninger om barnets identitet, baggrund, sociale miljø, familieforhold, sygdomshistorie, herunder familiens sygdomshistorie, samt om barnets eventuelle særlige behov. Det fremgår også direkte, at hjemlandets centralmyndighed skal dokumentere, at de biologiske forældre eller andre personer, institutioner og myndigheder, hvis samtykke til adoptionen er påkrævet, har afgivet betryggende samtykke til adoption i overensstemmelse med konventionens bestemmelser. Dokumentationskravet skal hindre børnebortførelser og handel med børn.

Modtagerlandets myndigheder er blandt andet ansvarlige for at udvælge egnede forældre og forberede kommende adoptanter på adoptionen, herunder at sørge for at adoptanterne både før og efter adoptionen får den nødvendige vejledning og rådgivning.

Uanset denne tydelige opgavefordeling har et modtagerland et selvstændigt ansvar for at følge op på og sikre, at alle aktører (offentlige som private), der er involveret i formidling af adoptivbørn, arbejder på et kvalificeret etisk og juridisk forsvarligt niveau i henhold til national lovgivning og Haagerkonventionen.

3.1.3. Centralmyndigheden og adoptionsformidlende organisationer

Det følger af Haagerkonventionen, at alle konventionslande er forpligtede til at udpege en centralmyndighed, der både skal samarbejde med centralmyndighederne i andre konventionslande og fremme samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i de respektive lande med henblik på at beskytte børn og fremme konventionens overholdelse.

Centralmyndighedens opgaver

Centralmyndigheden skal endvidere medvirke til, at der kan udveksles oplysninger om lovgivningen og om generelle adoptionsforhold i den enkelte stat, og centralmyndighederne skal holde hinanden underrettet om, hvordan konventionen fungerer. Centralmyndighederne skal så vidt muligt fjerne enhver hindring for konventionens anvendelse og skal tage alle passende forholdsregler for at hindre utilbørlig økonomisk eller anden form for vinding i forbindelse med adoption.

Ved udformningen af Haagerkonventionen har man i relation til selve adoptionsformidlingen været opmærksom på, at dele af disse opgaver i langt de fleste lande varetages af private non-profit organisationer, der er akkrediterede hertil af de respektive centralmyndigheder.

Konventionen indeholder derfor en række regler, der nærmere regulerer, hvordan myndighederne kan delegere opgaver med f.eks. at yde anvisningsbistand til en formidlende organisation, ligesom konventionen helt generelt tager stilling til de nærmere kriterier for akkreditering af private non-profit organisationer. En formidlende organisation må eksempelvis udelukkende forfølge almennyttige formål, der er fastsat af centralmyndigheden, og organisationens ledelse og personale skal være i besiddelse af etiske og faglige kvalifikationer til at arbejde med international adoption. Den formidlende organisation skal også være underkastet tilsyn og kontrol fra centralmyndighedens side.

Adoptionsformidlende organisationer

Haagerkonventionen stiller ikke krav om, at konventionsstaterne skal udpege eller anvende formidlende organisationer, men anfører alene, at anvendelsen af formidlende organisationer er en mulighed efter konventionen.

Afgiverlande vil imidlertid ofte gennem deres nationale lovgivning stille krav om anvendelse af formidlende organisationer, og anvendelsen af formidlende organisationer betragtes da også som god praksis. De formidlende organisationer har ofte opbygget en stor viden, erfaring og ekspertise med en række bestemte opgaver, som gør, at centralmyndighederne så i stedet kan fokusere på at føre tilsyn og kontrol med organisationerne.

Centralmyndigheden fører tilsyn med, at forbuddet mod uberettiget vinding eller utilbørlig påvirkning overholdes. Forbuddet gælder de formidlende organisationer, embedsmænd, advokater og alle andre personer, der beskæftiger sig med adoption efter konventionen.

Konventionens retningslinjer afspejler samtidig en erkendelse af, at en del afgiverlande i nogen udstrækning er afhængige af den støtte, der i større eller mindre omfang ydes af modtagerlandene i forbindelse med international adoption¹⁷. Det betyder blandt andet, at det generelt er accepteret, at afgiverlande stiller krav om økonomisk støtte til brug for børnehjælpsarbejde som et vilkår for at samarbejde

Konventionen og økonomisk støtte

¹⁷ Guide to Good Practice 1, s. 64

med modtagerlande om adoption af børn. Det understreges dog i retningslinjerne for konventionens anvendelse, at såvel afgiverlande som modtagerlande skal være bevidste om kontinuerligt at sikre, at den økonomiske støtte, der ydes, er transparent og i overensstemmelse med retningslinjerne herfor i det enkelte afgiverland. Økonomisk støtte må ikke føre til, at der opstår handel med børn.

I konventionens retningslinjer er det forudsat, at uanset hvordan formidlingsvirksomheden er organiseret i det enkelte land, er det i orden at opkræve et gebyr for det arbejde, der udføres¹⁸. Der skal dog være konsekvens og økonomisk gennemsigtighed i relation til en sådan opkrævning, og medlemsstaterne er ansvarlige for at regulere spørgsmålet om omkostninger i forbindelse med international adoptionsformidling.

3.2. UDMØNTNING AF REGLERNE I DANMARK

Danske myndigheder er som nævnt underlagt Haagerkonventionens bestemmelser og krav til international adoption samt bestemmelserne i FN's Børnekonvention. Herudover reguleres adoption i Danmark gennem adoptionsloven og regler udstedt i medfør af adoptionsloven.

Adoptionsloven¹⁹ regulerer blandt andet betingelserne for bevilling af adoption, adoptionens retsvirkninger, mulighederne for ophævelse af en adoption og adgangen til at give private organisationer tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har dansk statsborgerskab.

Regelgrundlaget

Adoptionsbekendtgørelsen²⁰ regulerer den praktiske adoptionsproces, og bekendtgørelsen beskriver blandt andet, hvordan en ansøgning om adoption indgives, myndighedernes behandling af ansøgninger om familie- og stedbarnsadoptioner, betingelserne for at blive godkendt som adoptant (fremmedadoption), undersøgelses- og godkendelsesforløbet i Statsforvaltningen, de formidlende organisationers arbejde med at matche børn og ansøgere samt tilsynet på adoptionsområdet og klagemulighederne.

Adoptionsnævnets forretningsorden²¹ beskriver blandt andet Adoptionsnævnets organisation, kompetencer, opgaver og tilsynsmyndighed.

Forretningsorden for adoptionssamrådene²² beskriver blandt andet adoptionssamrådets organisering, kompetencer og opgaver.

¹⁸ Guide to Good Practice 1, s. 63

¹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 392 af 22. april 2013 af adoptionsloven med senere ændringer

²⁰ Bekendtgørelse nr. 807 af 21. juni 2013 om adoption

²¹ Bekendtgørelse nr. 808 af 21. juni 2013 om forretningsordenen for Adoptionsnævnet

²² Bekendtgørelse nr. 809 af 21. juni 2013 om forretningsordenen for et adoptionssamråd

Endelig er der udarbejdet vejledninger om adoption, som beskriver de materielle og processuelle krav, der følger af adoptionslovgivningen. Vejledningerne fungerer i det daglige som et arbejdsredskab for sagsbehandlerne på adoptionsområdet i Statsforvaltningen og i Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, samt hos adoptionssamrådene.

Vejledningerne på adoptionsområdet er:

- Vejledning af 28. november 2013 om adoption med senere ændringer.
- Vejledning af 28. juni 2013 om frigivelse af børn til international adoption.
- Vejledning af 27. juni 2013 om vurderingen af adoptionsansøgers fysiske og psykiske helbredsforhold.

De formidlende organisationers virksomhed med international adoption er reguleret gennem akkrediteringsvilkår udstedt i medfør af adoptionsloven og gennem indgåelse af akkrediteringsaftaler mellem organisationerne og Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen²³.

3.3. AKTØRERNE PÅ OMRÅDET

Der er i dag flere centrale aktører på adoptionsområdet i Danmark. Disse aktører er

- Statsforvaltningen og adoptionssamrådene
- Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen
- Adoptionsnævnet
- AC Børnehjælp og DanAdopt

Derudover er der også en række centrale internationale aktører på adoptionsområdet, herunder blandt andre

- International Social Service (ISS/IRC)
- Det Permanente Bureau i Haag
- UNICEF

3.3.1. Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen

Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, (i det følgende kaldet Familieretsafdelingen) skal som centralmyndighed varetage de opgaver, der er beskrevet i afsnit 3.1.3. Disse opgaver har til formål at sikre konventionens overholdes og styrke samarbejdet mellem konventionslandene.

Familieretsafdelingen fører også tilsyn med organisationerne. Tilsynet omfatter blandt andet tilsyn med de formidlende organisationers

**Familieretsafdelingen
som tilsynsmyndighed**

²³ Se Akkrediteringsaftale fra juli 2011 mellem Ankestyrelsens Familieretsafdeling og DanAdopt og Akkrediteringsaftale fra juli 2011 mellem Ankestyrelsens Familieretsafdeling og AC Børnehjælp

virksomhed både her i landet og i udlandet, og organisationernes faglige kvalifikationer, økonomiske og organisatoriske forhold samt deres fastsættelse og opkrævning af formidlingsgebyrer. Familieretsafdelingens tilsynsvirksomhed omfatter derimod ikke organisationernes behandling af matchningsforslag og forhold relateret til børnenes psyko-soziale og helbredsmæssige forhold, da dette tilsyn varetages af Adoptionsnævnet, se nærmere om Adoptionsnævnet i afsnit 3.3.4.

Udover det samarbejde mellem konventionslandene som Haagerkonventionen foreskriver, samarbejder Familieretsafdelingen som centralmyndighed også med en række andre modtagerlande i forskellige fora.

Samarbejdet med andre lande

Helt konkret er der eksempelvis et meget tæt samarbejde med centralmyndighederne i både Norge og Sverige, hvor der i den daglige håndtering af opgaverne som centralmyndighed løbende er kontakt for blandt andet at udveksle viden og erfaring om de lande, hvorfra der adopteres børn til Norden. Familieretsafdelingen afholder endvidere hvert år et møde med centralmyndighederne i Sverige, Norge, Island og Finland.

På et mere overordnet plan kan det også nævnes, at Familieretsafdelingen siden 2010 har deltaget i et forum, der omfatter centralmyndighederne i en række vesteuropæiske modtagerlande, hvor deltagerne løbende udveksler viden om forholdene i de forskellige afgiverlande, og om hvordan forskellige problemstillinger løses i de enkelte modtagerlande. Denne gruppe afholder typisk møder to gange årligt og korresponderer jævnligt her imellem.

Derudover deltager Familieretsafdelingen i det årlige møde mellem de europæiske centralmyndigheder, der både omfatter modtager- og afgiverlande. Familieretsafdelingen deltager også i de Special Commissions, som Det Permanente Bureau afholder hvert 5. år, jf. afsnit 3.3.6.

Familieretsafdelingen varetager i øvrigt også sekretariatsfunktionen for Adoptionsnævnet, og fungerer som klageinstans og overordnet myndighed i forhold Statsforvaltningen på adoptionsområdet.

3.3.2. De adoptionsformidlende organisationer

I dag har to private organisationer, AC Børnehjælp og DanAdopt, tilladelse til at yde adoptionshjælp, og tilladelsen har organisationerne haft siden henholdsvis 1969 og 1964. Tilladelsen er udmøntet i de gældende akkrediteringsvilkår og den gældende femårige akkrediteringsaftale, som udløber den 31. juli 2016.

AC Børnehjælp og DanAdopt er begge organiserede som private ikke-erhvervsdrivende fonde, og organisationerne er dermed underlagt lovgivningen om ikke-erhvervsdrivende fonde, hvor Civilstyrelsen er fondsmyndighed. Organisationerne ledes hver især af en bestyrelse og en direktør. I Danmark har DanAdopt har 9 ansatte, mens AC

Børnehjælp har 15 ansatte samt et antal timeansatte og studentermedhjælpere²⁴.

AC Børnehjælp og DanAdopts hovedopgave i henhold til akkrediteringen er at yde international adoptionshjælpsvirksomhed, og de har som formidlende organisationer et ansvar for, at de adoptioner, der formidles, finder sted på et lovligt, etisk og fagligt forsvarligt plan i relation til både danske og udenlandske regelsæt og Haagerkonventionens rammer.

Det er et krav i Haagerkonventionen, at personalet besidder en række kompetencer, hvilket i dansk lovgivning kommer til udtryk i den akkrediteringsaftale, der er indgået med den enkelte organisation og Familieretsafdelingen. Det følger af denne aftale, at organisationen skal

Organisationernes personale

”råde over medarbejdere med indsigt i og erfaring med international adoptionshjælp samt en eller flere medarbejdere med indsigt i administrative og bogføringsmæssige forhold. De medarbejdere, som varetager kontakten til adoptionsansøgerne, skal i kraft af deres uddannelse, erfaring eller personlige kvalifikationer have de nødvendige forudsætninger og evner til at sætte sig i ansøgerens sted og kunne håndtere svære situationer og tage mod forskellige reaktioner fra adoptionsansøgerne på en hensigtsmæssig måde. Endvidere skal organisationen råde over medarbejdere eller konsulenter, der har den nødvendige børnesagkyndige viden til at vurdere, om børn, der bringes i forslag til danske adoptionsansøgere, ligger inden for de pågældendes godkendelse. Endelig skal organisationen sikre sig, at de personer, som organisationen anvender til løsning af ad hoc-opgaver, herunder til eskorte af adoptivbørn fra giverlandet til Danmark, har de fornødne kvalifikationer hertil.”

AC Børnehjælp og DanAdopt har ansatte i alle de lande, som de har et aktivt formidlingssamarbejde med.

Organisationernes personale i udlandet er primært beskæftiget med at få fremsendt de korrekte dokumenter til brug for adoptionssagens forløb i både Danmark og udlandet samt at bistå ansøgerne i forbindelse med hjemtagelsen. Denne bistand kan f.eks. være at hjælpe ansøgerne i forbindelse med de afsluttende retsmøder i udlandet. I flere lande afsluttes adoptionssagen således ved et retsmøde, hvor ansøgerne skal møde i retten og bekræfte over for domstolen, at de ønsker at adoptere det konkrete barn og i nogle tilfælde tilmed redegøre for deres adoptionsmotiv og andre forhold, som myndighederne i det pågældende land anser for væsentlige at få klarlagt, inden der træffes afgørelse om adoption. Personalet i udlandet bistår eksempelvis også ansøgerne, hvis der opstår uventede problemer i forbindelse med overdragelsen af barnet. Som

Personalet i udlandet

²⁴ Se organisationsdiagram for DanAdopt og AC Børnehjælp

et eksempel på sådanne uventede problemer, har der gennem årene været sager, hvor barnets helbredstilstand ved overdragelsen var væsentligt anderledes end beskrevet i barnets sag. I det tilfælde vil organisationens kontaktperson kunne bistå ansøgerne i dialogen med børnehjemmet og myndighederne.

AC Børnehjælp og DanAdopt er efter akkrediteringsaftalen forpligtet til løbende at underrette Familieretsafdelingen om væsentlige forhold og ændringer i de lande, de har et formidlingssamarbejde med. Organisationens personale i udlandet har derfor også til opgave at viderebringe væsentlige oplysninger om de enkelte samarbejdsparter og udviklingen i det enkelte land til hovedkontoret i Danmark, ligesom der implicit i underretningskravet ligger en forventning om, at organisationerne skal sørge for at være velinformeret om alle relevante forhold i afgiverlandene. Dette er et centralt element i den gældende akkrediteringsaftale.

AC Børnehjælp og DanAdopt indgår i et samarbejde med en række nordiske adoptionsorganisationer under navnet Nordic Adoption Council (NAC). NAC er en sammenslutning af formidlende organisationer, herunder interesseorganisationer, i de nordiske lande²⁵. NAC blev stiftet i 1995, og medlemskab af NAC er frivilligt for alle adoptionsorganisationer i Norden, men nye organisationer har ikke krav på optagelse i NAC og kan alene optages efter anbefaling fra eksisterende medlemsorganisationer i det pågældende land. Adoptionsorganisationerne i NAC mødes som minimum hvert andet år til en konference, mens NAC's bestyrelse løbende mødes. I dag er 15 adoptionsorganisationer medlemmer af NAC.

Nordic Adoption Council

Organisationens formål er gennem samarbejde at opnå gode betingelser for international adoption i Norden og gode opvækstbetingelser for de adopterede børn i de lande, som de er adopteret til. Organisationens arbejde er baseret på principperne i FN's Børnekonvention og Haagerkonventionen.

Fokus i NAC er at udvikle og fastholde det etiske grundlag for adoptionsarbejdet i Norden, og det sker blandt andet gennem samarbejde, gennem udveksling af information og erfaringer og gennem udarbejdelse af fælles nordiske standarder for adoption, herunder fælles regler for og krav til etik og ansvarlighed i adoptionsforløbet. Dette fælles nordiske grundlag og samarbejde, der blandt andet har resulteret i krav om højere etik og større ansvarlighed i adoptionsforløbet samt større fokus på barnet og barnets bedste kaldes for "The Nordic Approach".

The Nordic Approach

På europæisk plan indgår AC Børnehjælp og DanAdopt i et samarbejde mellem de formidlende organisationer i 12 vesteuropæiske lande under navnet EurAdopt. EurAdopt blev grundlagt i 1993 med henblik på udveksling af viden og erfaringer, etablering af fælles etiske regler samt udbredelse af Haagerkonventionens bestemmelser til både konventionslande og ikke-konventionslande.

²⁵ Danmark, Norge, Sverige, Finland og Island, samt Færøerne, Grønland og Åland

3.3.3. Statsforvaltningen og adoptionssamrådene

Statsforvaltningen behandler alle sager, hvor der ansøges om adoption, og Statsforvaltningen har ansvaret for at tilvejebringe oplysninger til adoptionssamrådene i sager om godkendelse af adoptanter til fremmeadoption.

Adoptionssamrådet består af 3 medlemmer, hvoraf det ene medlem skal være medarbejder ved Statsforvaltningen. Det er endvidere et krav, at ét medlem skal have en social uddannelse, ét medlem skal være læge og ét medlem skal være jurist. Det juridiske medlem er formand for adoptionssamrådet. Pr. 1. juli 2013 er der oprettet to adoptionssamråd.

Samrådets medlemmer beskikkes for 4 år ad gangen, og samrådenes afgørelse træffes ved flertal. Et samråds afgørelse kan indbringes for Adoptionsnævnet inden 6 måneder efter samrådets afgørelse.

På baggrund af undersøgelsen foretaget af Statsforvaltningen afgør adoptionssamrådet, om en ansøger kan godkendes som adoptant. Det betyder i praksis, at en ansøgning om godkendelse som adoptant indsendes til Statsforvaltningen. Statsforvaltningen ser herefter på, om en række generelle godkendelseskrav er opfyldte og foretager en undersøgelse af, om den eller de pågældende adoptanter efter en individuel vurdering er egnede til at opfostre et adoptivbarn. Selve afgørelsen træffes af adoptionssamrådet.

Adoptionssamrådet
godkender
kommende
adoptanter

Adoptionssamrådet kan i forbindelse med afgørelsen af, om en ansøger kan godkendes som adoptant, træffe beslutning om, at der skal iværksættes specialundersøgelser, ligesom adoptionssamrådet i visse tilfælde skal inddrages, når der bringes et konkret barn i forslag til ansøgeren. Endelig kan adoptionssamrådet træffe afgørelse om bortfald af en godkendelse som adoptant, hvis betingelserne for at blive godkendt som adoptant ikke længere er opfyldte, eller hvis ansøgeren i øvrigt ikke kan anses for at være egnet som adoptant.

Når en ansøger er godkendt som adoptant og ønsker at adoptere et udenlandsk barn, udarbejder Statsforvaltningen en rapport om ansøgerens forhold til brug for de udenlandske adoptionsmyndigheder. Statsforvaltningen sender rapporten til den formidlende organisation, som ansøgeren er tilmeldt.

Statsforvaltningen skal i øvrigt indberette til Familieretsafdelingen samt Adoptionsnævnet, hvis Statsforvaltningen bliver opmærksom på forhold vedrørende de formidlende organisationers virksomhed, der kan give anledning til at overveje tiltag over for organisationerne.

3.3.4. Adoptionsnævnet

Adoptionsnævnet blev oprettet i 1976 og er et uafhængigt klage- og tilsynsorgan, der består af en formand, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, og 9 andre medlemmer.

Otte af adoptionsnævnets medlemmer skal repræsentere forskellige fagkundskaber, og heraf repræsenterer fire medlemmer den lægelige sagkundskab inden for pædiatri, intern medicin, psykiatri samt børne- og ungdomspsykiatri, et medlem er psykolog, et medlem er socialrådgiver, og to medlemmer er jurister, den ene af disse er formanden. Adoptionsnævnets sidste to medlemmer er lægmedlemmer.

Adoptionsnævnet behandler klager over adoptionssamrådenes afgørelser. Det drejer sig for eksempel om klager over et samråds afslag på ansøgning om godkendelse som adoptant eller klager over et samråds eller en formidlende organisations behandling af en matchningssag.

Adoptionsnævnet
behandler klager,
fører tilsyn og
samler viden

Nævnet har desuden udpeget et antal børnelæger, som har til opgave at rådgive ansøgere, der har fået bragt et barn i forslag fra udlandet.

Herudover har Adoptionsnævnet blandt andet til opgave at føre tilsyn med adoptionsområdet. Denne opgave indebærer tilsyn med adoptionssamrådenes sagsbehandling og konkrete afgørelser samt viderefremstilling af den praksis, som nævnet fastlægger. Adoptionsnævnet skal i kraft heraf bidrage til at sikre en ensartet praksis i samrådene²⁶.

Adoptionsnævnet fører også tilsyn med de formidlende organisationers behandling af matchningssager samt den del af organisationernes virksomhed, der kræver en særlig lægefaglig eller psykiatrisk indsigt. Adoptionsnævnet har mulighed for at besøge udenlandske myndigheder og de formidlende organisationers kontakter som led i tilsynet. Adoptionsnævnet skal i øvrigt underrette Familieretsafdelingen om forhold, som tilsynet giver anledning til, herunder om forhold der efter Adoptionsnævnets opfattelse kan give anledning til tiltag over for en formidlende organisation.

Adoptionsnævnet har matchningskompetence i sager om national adoption. Når et barn i Danmark skal bortadopteret, vælger nævnet blandt de godkendte adoptionsansøgere på den nationale liste de ansøgere, der anses for bedst egnede til at adoptere det konkrete barn. Vurderingen foretages efter en række kriterier, der har til formål at placere barnet hos en familie, der både imødekommer de ønsker, som de oprindelige forældre måtte have tilkendegivet, samt i øvrigt sikrer de bedst mulige vilkår for barnets opvækst. Det betyder også, at matchningen af børn til national adoption ikke sker på basis af et ventelistesystem, der ligner de internationale lister.

Matchning af
børn og adoptanter
i nationale
adoptioner

Endelig indsamler, bearbejder og formidler Adoptionsnævnet viden om adoptionsområdet på såvel nationalt som internationalt plan, og Adoptionsnævnet udarbejder årligt en beretning, som blandt andet belyser de områder, som Adoptionsnævnet har haft særlig fokus på i det pågældende år.

²⁶ Tilsynet med samrådenes praksis har udviklet sig fra at være et tilsyn med 16 amtskommunale samråd til i 2007 at overgå til 5 regionale adoptionssamråd for i dag at dække over to samråd i én Statsforvaltning.

3.3.5. International Social Service

International Social Service (ISS/IRC) er en international, uafhængig non profit-organisation, som yder hjælp til personer, børn og familier, der som følge af en frivillig eller tvungen flytning over landegrænser står over for personlige eller sociale udfordringer i to eller flere lande. ISS/IRC blev stiftet i 1924, og organisationen er i dag aktiv i 140 lande gennem et netværk af nationale afdelinger og tilknyttede samarbejdspartnere. ISS/IRC yder hvert år hjælp til mere end 50.000 personer over hele verden.

ISS/IRC har gennem årene opbygget en omfattende viden, herunder på adoptionsområdet, og organisationen foretager blandt andet løbende vurderinger og undersøgelser af modtager- og afgiverlandes lovgivning, systemer og praksis i relation til adoption og beskyttelse af børn. Denne viden videreformidler ISS/IRC i form af landerapporter, månedlige publikationer, afholdelse af seminarer og udarbejdelse af etiske retningslinjer for god praksis. ISS/IRC deltager også i det årlige møde mellem de europæiske centralmyndigheder samt på Special Commissions, hvor organisationen deler sin viden og holdning til de aktuelle problemstillinger på området.

ISS/IRC har omfattende viden om international adoption

ISS/IRC kan yde rådgivning direkte til personer, børn og familier, men organisationen samarbejder også med de enkelte landes centralmyndigheder og med internationale organisationer som f.eks. UNICEF.

Danmark støtter årligt ISS/IRC med et økonomisk bidrag²⁷, der giver de danske myndigheder adgang til den omfattende viden, som ISS/IRC er i besiddelse af. Adgangen til denne viden er blandt andet et vigtigt element i forhold til tilsynet med adoptionsområdet.

3.3.6 Det Permanente Bureau

Det Permanente Bureau²⁸ er sekretariat for Haagerkonferencen, og sekretariatets vigtigste opgave består i forberedelsen af og tilrettelæggelsen af de konferencer, der afholdes hvert 4. år. Sekretariatet foretager i den forbindelse de nødvendige undersøgelser af de emner, som Haagerkonferencen tager op.

Det Permanente Bureau står også for tilrettelæggelsen af de Special Commissions, der hvert 5. år afholdes på adoptionsrådet. Opgaverne for Special Commissions er at lave udkast til konventioner, herunder anbefalinger, der kan diskuteres på Haagerkonferencen, samt at overvåge, hvordan konventionerne anvendes i praksis.

Det Permanente Bureau varetager endvidere kontakten til centralmyndighederne i de lande, som har tiltrådt Haagerkonventionen, og sekretariatet bistår gennem forskellige aktiviteter med hjælp til implementeringen og gennemførelsen af

²⁷ Centralmyndigheden betaler dette bidrag.

²⁸ Se også Report of the meeting between the Danish authorities and the Permanent Bureau on the implementation of the 1993 Hague Convention in Denmark, The Hague, 4 October 2013

konventionerne. Disse aktiviteter, der skal sikre en harmonisering af implementeringen af konventionerne, kan f.eks. bestå i afholdelse af seminarer og uddannelse af dommere, advokater og ansatte hos centralmyndighederne.

Sekretariatet indgår også i et omfattende internationalt samarbejde omkring konventionerne med både myndigheder, NGO'er og akademiske eksperter, og sekretariatet offentliggør løbende de samlede konventioner sammen med håndbøger, der nærmere beskriver god praksis for anvendelsen af konventionerne.

Det Permanente Bureau får i øvrigt jævnligt besøg af grupper af parlamentarikere og andre interesserede, ligesom sekretariatet i stigende grad modtager henvendelser fra brugerne af Haagerkonventionen, dvs. advokater, dommere, embedsmænd, journalister, privatpersoner m.fl. Det Permanente Bureau yder dog ikke rådgivning eller assistance i konkrete adoptionssager.

3.3.7. UNICEF

På adoptionsområdet yder UNICEF en generel vejledning til relevante myndigheder i modtager- og afgiverlande samt teknisk bestand i forbindelse med implementering af konventionen.

UNICEF blev oprettet af FN i 1946 med det formål at hjælpe børn i nød efter 2. Verdenskrig. I 1953 fik UNICEF status som FNs børnefond med udviklingshjælp til verdens børn som sit arbejdsområde, og i dag er UNICEF verdens største humanitære børneorganisation og en vigtig informationskilde, når det gælder børns vilkår.

UNICEF arbejder med langsigtede udviklingsprojekter og nødhjælp i mere end 190 lande og territorier med henblik på at give udsatte børn i verden en sund og tryk start på livet, adgang til rent drikkevand og sanitet, skolegang samt beskyttelse mod vold, misbrug og udnyttelse. UNICEFs arbejde er blandt andet baseret på bestemmelserne i FNs Børnekonvention, og organisationen samarbejder løbende med beslutningstagere lige fra de enkelte landes regeringer til lokale græsrodder.

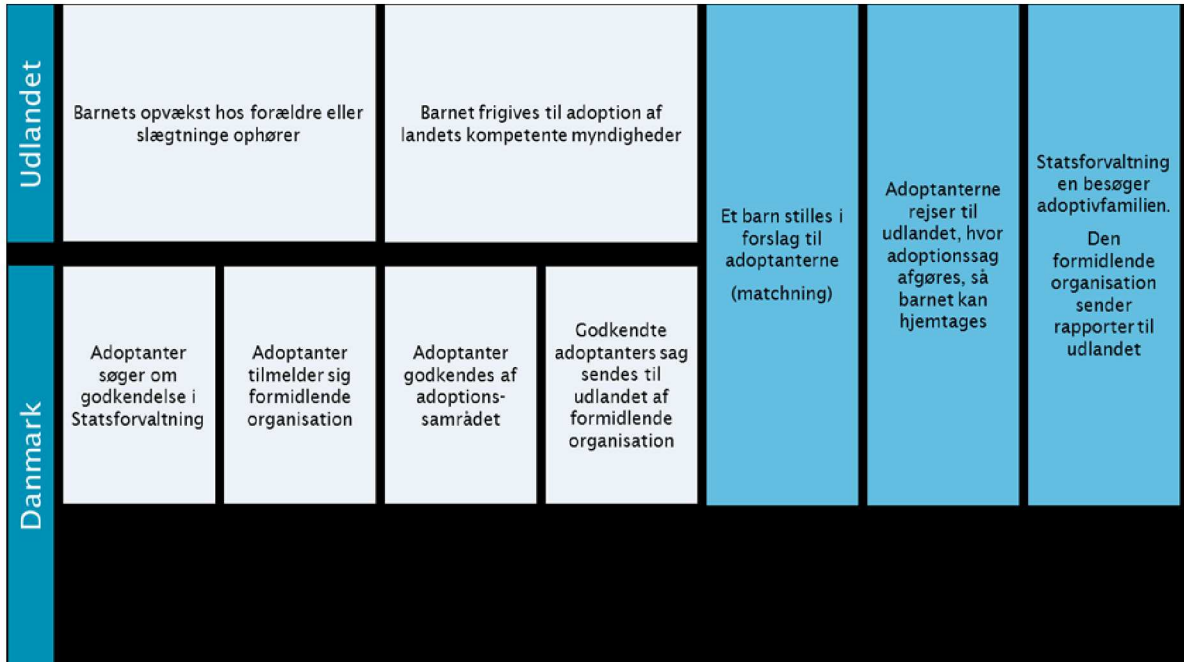
UNICEF²⁹ arbejder ud fra antagelsen om, at alle beslutninger, der vedrører et barn, herunder også en beslutning om adoption, skal træffes ud fra en vurdering af, hvad der er til barnets bedste. I den forbindelse betragtes Haagerkonventionen som et vigtigt instrument, der kan medvirke til en etisk og gennemsigtig adoptionsproces, og UNICEF opfordrer til, at alle de centrale myndigheder, der er involverede i implementeringen af Haagerkonventionen, sikrer hensynet til barnets bedste.³⁰

²⁹ Se også Minutes from meeting with UNICEF and ISS/IRC on 5 December 2013

³⁰ Guide to Good Practice 1, Annex 10, "UNICEF's position on intercountry adoption, Statement 2007"

3.4. ADOPTIONSFORLØBET I SKEMAFORM

Figur 2. Adoptionsforløbet



4. DEN DANSKE ADOPTIONSFORMIDLING OG DENS UDFORDRINGER

4.1. SAMARBEJDET MED UDLANDET – BAGGRUND, REGLER OG PRAKSIS

4.1.1. Et samarbejde kræver tilladelse

International adoptionsformidling foregår i et samarbejde mellem to lande – et afgiverland og et modtagerland. I sagens natur foregår centrale dele af arbejdet i afgiverlandet og inden for dette lands rammer. Haagerkonventionens artikel 12 indeholder en vigtig bestemmelse for rammerne for formidlingssamarbejdet mellem afgiver- og modtagerland. Den bestemmer, at et akkrediteret organ kun må agere i en anden stat med tilladelse fra kompetente myndigheder i begge stater.

Forud for gennemførelsen af Haagerkonventionen skulle organisationerne ikke have formel tilladelse fra de danske myndigheder, før et nyt samarbejde kunne indledes. Samarbejdet skulle alene anmeldes til det ansvarlige ministerium, men det fulgte af ministeriets almindelige tilsynsforpligtelse, at en organisation kunne pålægges at stoppe samarbejdet med en bestemt udenlandsk formidler, hvis adoptionsretlige hensyn talte derfor.

Haagerkonventionens artikel 12 medfører, at de formidlende organisationer i dag kun kan indlede et samarbejde om adoptionsformidling fra et andet land efter forudgående tilladelse.

Hovedhensynet bag artikel 12 er, at selv om en formidlende organisation har opnået autorisation til adoptionsformidling i modtagerlandet, skal den også have tilladelse fra det land, den ønsker at operere i. Hver kontraherende stat har frihed til at tillade eller afslå de akkrediterede organisationers aktiviteter på deres territorium, uanset at organisationerne har tilladelse til at operere i andre lande.

De danske regler skærper konventionens (minimums-)krav derved, at myndighedsgodkendelse ikke blot kræves for samarbejde med nye lande, men også når der er tale om at indlede et samarbejde på andre niveauer med institutioner eller myndigheder.

Et formidlingssamarbejde vedrører i praksis samarbejde med flere forskellige aktører i det konkrete afgiverland, hvor både børnehjem og myndigheder på forskellige niveauer kan være involveret i processerne. Den specifikke tilladelse til et samarbejde vedrører dog efter akkrediteringsaftalen den institution (eventuelt myndighed), der reelt matcher børn med konkrete danske ansøgere eller anviser børn til formidling gennem en af de formidlende organisationer.

Det kræver tilladelse for adoptionsformidlende organisationer at operere i et andet land

De danske regler skærper kravet om tilladelse

Matchningskompetencen er det afgørende element i denne forbindelse, da selve kernen i et samarbejde om at formidle børn til adoption består i anvisningen af det enkelte barn til konkrete forældre (matchning). Det er derfor centralt, at godkendelsen af et samarbejde retter sig mod at tage stilling til, om den myndighed eller institution, der reelt beslutter, hvilke forældre det enkelte barn skal bortadopteres til, kan anses for at kunne formidle internationale adoptioner efter Haagerkonventionens principper.

De formidlende organisationer kan efter praksis godkendes til at samarbejde med de samme afgiverlande. Organisationerne kan derimod ikke godkendes til at samarbejde med den samme samarbejdspart, hvis denne samarbejdspart er en privat samarbejdspart. Det skyldes et ønske om at undgå en u hensigtsmæssig konkurrencesituation.

De to formidlende organisationer kan samarbejde med samme land, men ikke med samme samarbejdspart

DanAdopt samarbejder med 14 lande: Bolivia, Bulgarien, Colombia, Etiopien, Filippinerne, Indien, Kenya, Kina, Senegal, Sri Lanka, Sydafrika, Sydkorea, Thailand og Vietnam. AC Børnehjælp samarbejder med 15 lande: Bolivia, Burkina Faso, Colombia, Etiopien, Filippinerne, Kenya, Kina, Madagaskar, Peru, Sri Lanka, Sydafrika, Taiwan, Thailand, Tjekkiet og Vietnam.

4.1.2 Betingelser for en tilladelse til at samarbejde

Af de generelle akkrediteringsvilkår fremgår det som nævnt, at de formidlende organisationers virksomhed først og fremmest skal være bestemt af hensynet til barnets bedste. Derudover skal organisationerne drives på et etisk og fagligt forsvarligt niveau og uden økonomisk vinding for øje. Endelig skal organisationernes virksomhed være i overensstemmelse med internationale konventioner, den danske adoptionslovgivning og akkrediteringsvilkår og -aftaler samt adoptionslovgivningen i de lande, som de formidlende organisationer samarbejder med. Disse generelle principper gælder også i forhold til samarbejdet med organisationernes udenlandske samarbejdsparter.

Af akkrediteringsaftalen fremgår det således, at godkendelse af nye samarbejdsparter – for så vidt angår nye lande - vil være betinget af, at der er tale om et afgiverland, hvis myndighedsstruktur og lovgivning understøtter den internationale adoptionsformidling i overensstemmelse med principperne i Haagerkonventionen.

Samarbejdsparter skal leve op til Haagerkonventionens principper

Det er også en forudsætning for tilladelsen, at den formidlende organisation dokumenterer at have et indgående kendskab til adoptionslovgivningen, de grundlæggende principper på adoptionsområdet samt den praktiske procedure i det pågældende land, ligesom organisationen skal have indblik i de udgifter og omkostninger, som vil være forbundet med at gennemføre en adoption fra landet.

Sagsbehandlingen af en ansøgning indledes med at afdække en række objektivt konstaterbare forhold. Derefter foretages en materiel

vurdering af, om det konkrete land må forventes at leve op til de etiske og legale krav i Haagerkonventionen. Vurderingen er rettet mod

- Landets lovgivning og myndighedsstruktur, særligt frigivelsesproceduren i landet.
- Matchningsproceduren i landet.
- Adoptionsprocessen og virkningerne af en adoption.
- Donationer og hjælpearbejde knyttet til samarbejdet.
- Omfanget af adoptionsformidling fra landet.

Når der foretages en vurdering af landets lovgivning og myndighedsstruktur sker det blandt andet for at afdække, hvad der skal til for, at et barn kan adopteres, og hvilke myndigheder der har kompetence til at træffe denne beslutning.

Lovgivning og myndighedsstruktur

Der ses på processen hen mod at erklære et barn for henholdsvis hittebarn eller frigivet med samtykke. Det undersøges, hvilken myndighed der efterforsker sager vedrørende hittebørn, hvordan et samtykke til adoption gives, og om der forud for samtykket vejledes om retsvirkningerne af en stærk adoption³¹. Der ses også på, hvem der over for myndighederne skal godtgøre, at barnet er frigivet, inden det kan matches.

Det er endvidere centralt at få afdækket, om afgiverlandet overholder subsidiaritetsprincippet i Haagerkonventionen. Et barn kan således ikke frigives til international adoption, før alle alternative løsningsmuligheder i barnets hjemland er afsøgt (herunder national adoption).

I forhold til en afdækning af matchningsproceduren i afgiverlandet ses blandt andet på, hvilke roller og hvilket ansvar de involverede myndigheder og aktører har. Baggrunden er, at tilladelsen til at indgå et samarbejde gives i forhold til den myndighed eller institution, som laver det konkrete match mellem barn og forældre, jf. afsnit 4.3.4. Det vil sige, at samarbejdsparten skal være den institution, der reelt matcher børn med konkrete danske ansøgere, og dermed den institution, der skal opfylde kravene til samarbejde. Der ses også på, om en overordnet myndighed skal godkende matchningen, inden barnet stilles i forslag til de danske ansøgere.

Matchnings-proceduren

Når der foretages en vurdering af landets adoptionsproces og virkningerne af adoptionen, ses der på, hvordan processen er tilrettelagt i landet, herunder om adoptionsafgørelsen træffes af en domstol eller i administrativt regi. I den forbindelse sker der en afklaring af henholdsvis de biologiske forældres og

Adoptionsprocessen og retsvirkningerne af en adoption

³¹ I Danmark har en adoption stærke retsvirkninger, hvilket vil sige, at der ved adoptionen indtræder samme retsforhold mellem adoptant og adoptivbarn som mellem forældre og deres barn, og at adoptivbarnet og dets livsarvinger arver og arves af adoptanten og dennes slægt, som om adoptivbarnet var adoptantens eget barn. Derudover bortfalder retsforholdet mellem adoptivbarnet og dets biologiske slægt (adoptionslovens § 16). Adoptivbarnet har således ikke længere nogle bånd til hans/hendes biologiske slægt. I få af de lande, hvor de formidlende organisationer har et samarbejde, har adoptionen svage retsvirkninger, hvilket vil sige, at barnet bevarer det juridiske bånd til biologisk slægt efter adoptionen, eksempelvis arveretten.

adoptivforældrenes rolle i processen. Det afdækkes i den forbindelse, om de biologiske forældre f.eks. skal gentage deres samtykke til adoption, og om adoptivforældrenes tilstedeværelse er nødvendig under sagen og i hvilket omfang.

Herudover foretages en afdækning af adoptionens retsvirkning, herunder hvordan barnets juridiske relation er til den biologiske slægt efter adoptionen. Også omfanget af og betingelserne for en eventuel prøveperiode undersøges. I en sådan periode er adoptivforholdet formelt på prøve, før adoptionen kan blive endelig.

Når de økonomiske aftaler og eventuelle hjælpeprojekter, der måtte være knyttet til samarbejdet, skal undersøges, ses blandt andet på, om afgiverlandets myndigheder har fastsat regler for de økonomiske aftaler, og om den formidlende organisation har indgået en konkret aftale med samarbejdsparten vedrørende økonomiske ydelser i forbindelse med formidlingen.

Økonomiske aftaler
og hjælpeprojekter

Endelig vurderes omfanget af adoptionsformidlingen fra landet. Der ses i den forbindelse på, hvilke andre modtagerlande og formidlende organisationer landet samarbejder med, ligesom niveauet for og udviklingen i antallet af nationale og internationale adoptioner gennem de seneste år undersøges. Hensigten er herved at belyse landets behov for international adoption og landets forhold til subsidiaritetsprincippet. I vurderingen inddrages også den formidlende organisations forventninger til formidlingen de første to år. Dette gælder både antallet af børn og børnenes alder og helbredsmæssige profil, herunder også hvilket oplysningsniveau der kan forventes at være i børnenes sager. Der ses også på, om afgiverlandet stiller særlige krav til udenlandske ansøgere, og om disse krav stemmer overens med de danske godkendelsesregler.

Omfanget af
adoptionsformidling

Fører ovennævnte vurderinger frem til, at der vil kunne gives en tilladelse til samarbejde, og er der tale om et nyt samarbejdsland, retter Familieretsafdelingen henvendelse til centralmyndigheden/den centrale myndighed i afgiverlandet med oplysning om at have modtaget en ansøgning fra den danske formidlende organisation om at påbegynde international adoptionsformidling fra landet for at få den udenlandske myndigheds eventuelle kommentarer hertil.

4.1.3. Tilladelsens varighed

Ved godkendelse af nye samarbejdsparter har det i praksis hidtil været udgangspunktet, at en tilladelse til et samarbejde gives tidsubegrænset.

Efter akkrediteringsaftalen kan en godkendelse af nye samarbejdsparter dog tidsbegrænses til en bestemt periode eller begrænses til et nærmere bestemt antal prøvesager. En sådan tilladelse kan herefter alene forventes at blive fornyet (forlænget), hvis de hidtidige erfaringer med samarbejdet har vist, at samarbejdsparten også i praksis formår at opfylde betingelserne for en godkendelse.

En fornyet tilladelse – efter en tidsbegrænsning – vil som udgangspunkt blive tidsbegrænset, medmindre der er konkrete omstændigheder, der begrundet en fortsat tidsbegrænsning af tilladelsen.

Praksis bevæger sig i retningen af, at en tilladelse i højere grad end tidligere gives tidsbegrænset.

Tidsbegrænsede tilladelser anvendes i højere grad end tidligere

En tilladelse kan tilbagekaldes, hvis det ud fra de foreliggende oplysninger vurderes, at afgiverlandet eller samarbejdsparten ikke længere er i stand til at samarbejde med den formidlende organisation på et etisk og juridisk forsvarligt grundlag, eller hvis der opstår tvivl om det.

4.1.4. Oplysning af sagen

Oplysninger til brug for ansøgningens behandling tilvejebringes primært af den formidlende organisation selv. Ansøgning om tilladelse til at samarbejde med en ny samarbejdspart sendes til Familieretsafdelingen i et skema³², der er særligt udarbejdet med henblik på at få tilvejebragt de relevante oplysninger til behandlingen af ansøgningen. De oplysninger, som organisationerne skal tilvejebringe, afspejler de betingelser for en godkendelse af samarbejdet, der er beskrevet i de ovenstående afsnit.

Organisationerne skal altid vedlægge en kopi af den relevante lovgivning i afgiverlandet på engelsk. Den konkrete samarbejdsaftale, herunder aftale om økonomi, skal også vedlægges ansøgningen, hvis aftalen er skriftlig og foreligger på ansøgningstidspunktet. Hvis det ikke er tilfældet, skal den formidlende organisation vedlægge en redegørelse for aftalen. Derudover skal der vedlægges et budget over den formidlende organisations forventede samlede økonomiske relationer til samarbejdsparten og/eller underliggende institutioner. Endelig skal der være en beskrivelse af eventuelle hjælpeprojekter, som den formidlende organisation har gennemført, iværksat eller påtænker at iværksætte i landet.

Ud over oplysningerne fra den formidlende organisation indhenter Familieretsafdelingen oplysninger fra en række andre aktører på adoptionsområdet i ind- og udland. Adoptionsnævnet bidrager med oplysninger fra sin tilsynsvirksomhed og behandling af sager fra de enkelte lande i det omfang, det er muligt. Herudover inddrager Familieretsafdelingen eventuelle oplysninger om afgiverlandet og samarbejdsparten fra ISS/IRC. På samme måde inddrages andre centralmyndigheder for at få viden om disse landes eventuelle erfaringer med afgiverlandet. Efter omstændighederne høres også UNICEF's afdeling samt Udenrigsministeriet og den danske ambassade i det pågældende land.

³² Se skema til ansøgning om godkendelse af ny samarbejdspart, Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, 2012

4.1.5 Udfordringer

Det er en forudsætning – og udfordring - for den internationale adoptionsformidling, at den hviler på et samarbejde mellem to kontraherende stater, hvor udgangspunktet er en gensidig tillid til, at den enkelte stat kan varetage området og sine forpligtelser lovligt og etisk forsvarligt. De danske myndigheder kan derfor alene opsætte regler for, hvordan de danske aktører skal agere, og har ikke mulighed for at bestemme, hvordan adoptionsprocessen tilrettelægges og udføres i afgiverlandene, eller efterprøve de vurderinger, der foretages der.

Samarbejdet er baseret på tillid

En tilladelse til et samarbejde skal gives, før samarbejdet kan begynde. Dermed er det også klart, at der gives tilladelse til en virksomhed, som først vil finde sted og udvikle sig i fremtiden. Oplysningerne om et konkret samarbejde tilvejebringes primært af den formidlende organisation, der foretager et omfattende "markarbejde", før ansøgningen kan indsendes. Disse oplysninger er som nævnt i sagens natur tilvejebragt, inden det konkrete samarbejde påbegyndes, hvorfor vurderingen af samarbejdet overvejende sker på baggrund af den formidlende organisations forventninger til det.

Udfordringen er derfor at finde ud af, hvornår oplysningerne og oplysningsniveauet er betryggende nok til at give en tilladelse.

Hvornår er oplysningsniveauet betryggende

I lyset af den usikkerhed, der er forbundet med en forudgående godkendelse af et samarbejde, er det nødvendigt med fleksible vurderingsmuligheder i forhold til godkendelseskrav og -processer, selvom "kasser og klare krav" kan forekomme besnærende.

4.2. DONATIONER OG HJÆLPEARBEJDE – BAGGRUND, REGLER OG PRAKSIS

4.2.1. Baggrund og begreber

Ifølge Guide to Good Practice 2³³ bør der ikke være sammenhæng mellem støtte til projekter af humanitær karakter samt hjælpearbejde og international adoption. Imidlertid anses det for centralt og vigtigt i forhold til subsidiaritetsprincippet at yde en humanitær indsats i afgiverlandene. Det skal dog foregå på en måde, så indsatsen ikke underminerer integriteten i det internationale adoptionsarbejde.

Humanitær hjælp eller hjælpearbejde er ikke et nyt fænomen i forbindelse med international adoptionsformidling, men ifølge Guide to Good Practice 2 har forholdene på den internationale adoptionsscene dog ændret sig så meget, at humanitært arbejde nu kan risikere at medvirke til at kanalisere børn til international adoption, hvis det blandes sammen med adoptionsarbejdet. Dette er årsagen til, at humanitært udviklings- og hjælpearbejde anses for at

³³ Guide to Good Practice 2, s. 90f

være i strid med god praksis, hvis det under nogen form blandes sammen med den internationale adoptionsformidling³⁴. Det anbefales derfor i guiden, at der fremadrettet arbejdes mod, at international adoptionsformidling efter lovgivningen i de enkelte lande skal være adskilt fra humanitært hjælpearbejde

Guiden understreger i forhold til donationer og børnehjælpsarbejde, at det generelt er acceptabelt, at afgiverlande stiller krav om økonomisk støtte til brug for børnevelfærdsarbejde som et vilkår for at samarbejde med modtagerlande om adoption af børn. Det er dog et vilkår, at der er konsekvens og gennemsigtighed i relation til en sådan opkrævning.³⁵ Derimod kan donationer ifølge guiden være problematiske og konventionsstridige, idet de kan blive brugt som et krav for eller redskab til at lade adoptionen gennemføre. Donationer, der ikke er prægede af gennemsigtighed, og som betales som modydelse for at gennemføre en adoption, er således konventionsstridige.

Donationer og hjælpearbejde er generelt acceptabelt, men forudsætter gennemsigtighed og konsekvens

Et samarbejde indledes ikke sjældent ved, at den formidlende organisation indgår i et hjælpearbejde i landet, ligesom det også i nogle lande er en forudsætning for at formidle børn fra landet, at landets børnevelfærdssystem støttes på forskellig vis gennem donationer. Donationer til oprindelseslandene skal blandt andet ses i lyset af, at ikke alle landets børn, som er frataget muligheden for at vokse op i egen biologisk familie, har udsigt til at kunne hjælpes gennem adoption.

Traditionelt har de to danske formidlende organisationer udført hjælpearbejde i udlandet, der ikke har direkte tilknytning til adoptionsformidlingen. I dag er hovedparten af dette hjælpearbejde udskilt fra den almindelige adoptionsvirksomhed og oprettet i to særskilte afdelinger, henholdsvis projektafdelingen i AC Børnehjælp og Dan-Aid i DanAdopt, sidstnævnte langt mindre i omfang. Organisationerne har således mulighed for at tiltrække eksterne donorer til hjælpearbejdet og lave et klart skel mellem henholdsvis adoptionsformidling og hjælpearbejde. For de danske adoptionsformidlende organisationer har udviklingen bevæget sig i retning af at fokusere mindre på det humanitære arbejde og reducere betydningen heraf i organisationen.

I det følgende opereres med begreberne donationer og hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomhed og humanitært hjælpearbejde. Donationer og hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden kan f.eks. være driftstilskud eller donationer, der kommer alle børnene på institutionerne til gode, eller støtte til basale dagligdags fornødenheder på børnehjemmene. Der kan også være tale om projekter, der har en sammenhæng med adoptionsarbejdet, eksempelvis skoleprogrammer. Projektarbejde eller andet arbejde, der har karakter af humanitært hjælpearbejde, er defineret som projekter eller andet arbejde, der i større eller mindre omfang er udformet og finansieret i samarbejde med statslige eller private udviklingsorganer, hvis formål ikke kan sættes i forbindelse

Definitioner

³⁴ Guide to Good Practice 2, s. 94ff

³⁵ Guide to Good Practice 1, s. 60

med international adoptionsformidling. Projektarbejde eller andet arbejde, der har karakter af humanitært hjælpearbejde kan i denne forstand ikke defineres som adoptionsrelateret børnehjælpsarbejde.

4.2.2. Den danske regulering

Efter de vilkår, der gælder for de formidlende organisationer, må organisationen som nævnt ikke have økonomisk vinding for øje og opgavevaretagelsen skal være bestemt af hensynet til barnets bedste.

De adoptionsformidlende organisationers virksomhed finansieres af gebyrer fra kommende adoptanter. Det er udgangspunktet, at gebyrerne dækker det arbejde og de omkostninger, som den formidlende organisation har haft i forbindelse med håndtering og behandling af den pågældende sag. Betalingen af de enkelte rater er uafhængig af, om ansøgerne i sidste ende bliver forældre til et adoptivbarn. Det er derfor heller ikke udgangspunktet, at de allerede indbetalte penge refunderes. Det skyldes, at det er selve sagsbehandlingen og de omkostninger, der er forbundet hermed, der er grundlaget for fastsættelsen af gebyret. Gebyrerne skal være fastsat, så de dækker det reelle arbejde og tidsforbrug, som organisationerne har i forbindelse med de enkelte faser af sagsbehandlingen

Fastsættelse af adoptionsgebyrer

Familieretsafdeling fastsætter principperne for regulering af de adoptionsgebyrer, som kommende adoptanter betaler til organisationerne, men godkender ikke gebyrernes størrelse. Familieretsafdeling skal dog orienteres om gebyrændringer. Gebyrerne må kun dække udgifter og omkostninger direkte forbundet med adoptionshjælpsvirksomheden her og i udlandet og udgifter til hjælpearbejde, der har tilknytning til adoptionshjelpearbejdet. Det er dog tilladt, at der gennem gebyrerne skabes et vist sikkerhedsnet for den fortsatte drift. I det omfang adoptionshjelpearbejdet genererer overskud, skal det imidlertid bruges til hjælpearbejde, der har tilknytning til adoptionsarbejdet. Gebyrerne og et eventuelt overskud må altså ikke bruges til humanitært hjælpearbejde, heller ikke indirekte, f.eks. via tilskud til administration.

Projektarbejde eller andet arbejde, der har karakter af humanitært hjælpearbejde, skal i enhver henseende holdes økonomisk, administrativt og personalemæssigt adskilt fra organisationens adoptionshjelpsvirksomhed. I det omfang medarbejdere, der normalt er beskæftiget i organisationens afdeling for humanitært hjælpearbejde, deltager i adoptionsrelaterede opgaver, skal organisationen bogføre dette ressourceforbrug i organisationens årsregnskab for adoptionshjelpsvirksomheden.

På baggrund af en økonomisk undersøgelse relateret til adoptioner fra Indien i perioden 2000-2007 blev det anbefalet, at der i samarbejde med de adoptionsformidlende organisationer blev udarbejdet nye retningslinjer for udarbejdelse af regnskab, sådan at der kan føres et økonomisk tilsyn på et mere overordnet niveau. Organisationerne er herefter som følge af en kortlægning og analyse af visse af organisationens økonomiske transaktioner underlagt krav

Krav om regnskabsmæssig forklaring på landespecifikke udgifter

om, at der som en del af organisationens årsregnskab skal udarbejdes en note om udgiftsfordelingen i forhold til organisationens landespecifikke udgifter. Noten skal beskrive følgende elementer:

- Sagsspecifikke omkostninger i Danmark: oversættelse, legalisering, forsendelse, pædiaterhonorar, rejseforsikring, follow-up arbejde.
- Sagsspecifikke omkostninger i udlandet: tests, lægeundersøgelse, pleje og ophold for barnet, advokatbistand, oversættelse, visum, pas.
- Generelle omkostninger i udlandet (dvs. omkostninger der ikke er knyttet til det enkelte barn): faste løbende udgifter/driftsaftaler med den enkelte institution, løn til organisationens personale i det pågældende land, organisationens generelle administrationsomkostninger i landet.
- Rejseaktiviteter: rejser i det pågældende land, besøg fra det pågældende land, opsøgende og konsoliderende arbejde i pågældende land.
- Donationer og hjælpearbejde: hjælp til adoptionsarbejde og andet børnehjælpsarbejde, som er særskilt bevilget af organisationens bestyrelse.

Kravene til årsregnskabet er implementeret i de gældende akkrediteringsaftaler med organisationerne fra juli 2011. Derudover er kravene i overensstemmelse med Haagerkonventionens retningslinjer om økonomi. Ifølge Guide to Good Practice 1³⁶, er medlemsstaterne således ansvarlige for at regulere spørgsmålet om omkostninger i forbindelse med international adoptionsformidling. Det fremgår, at uanset hvordan formidlingsvirksomheden er organiseret i det enkelte land, må det antages at være nødvendigt at opkræve gebyr for det arbejde, der udføres. Imidlertid understreges behovet for økonomisk gennemsigtighed for at sikre, at der ikke finder uetisk økonomisk vinding eller utilbørlig påvirkning sted.

Det fremgår af Guide to Good Practice 2³⁷, at adoptanterne skal have adgang til en helt gennemsigtig og detaljeret oversigt over, hvilken andel af deres gebyrer der anvendes til at dække omkostninger, der er direkte forbundet med adoption, og hvilken andel der er anvendt til at støtte børnevefærd og andre bistandsprojekter i afgiverlandene.

De enkelte afgiverlande har varierende krav og forventninger til de udenlandske adoptionsformidlende organisationers hjælpearbejde. I nogle lande stiller myndighederne i forbindelse med autorisationen blandt andet krav om, at den adoptionsformidlende organisation skal støtte konkrete hjælpeprojekter i landet. I mange af de afgiverlande, hvor adoptionsformidlingen varetages af centralmyndigheden, betales et standardgebyr i forbindelse med adoptionsagens

Afgiverlandenes
krav og
forventninger

³⁶ Guide to Good Practice 1, s. 60

³⁷ Guide to Good Practice 2, s. 92

behandling, hvori en generel støtte til hjælpearbejde i landet er inkluderet, og den adoptionsformidlende organisation kan så yde støtte til mindre projekter i landet. I nogle lande stilles der ikke krav om, at den adoptionsformidlende organisation skal yde støtte til hjælpeprojekter, men det er dog velset af myndighederne.

4.2.3. Udfordringer

Det må lægges til grund, at det kræver økonomisk støtte i forskelligt omfang at indgå i et samarbejde med afgiverlandene, jf. afsnittet ovenfor, hvilket skal ses i lyset af det grundvilkår, at stor fattigdom og behovet for international adoption ofte er sammenhængende.

Det er nødvendigt at erkende denne virkelighed for at kunne hjælpe børnene, men også for at kunne imødegå de problemer og den uønskede adfærd, der kan følge med virkeligheden.

Dilemmaet er i Danmark søgt imødegået ved kravet om fuldstændig adskillelse af humanitært hjælpearbejde uden tilknytning til adoption og adoptionsarbejde. Under denne forudsætning er det tilladt de formidlende organisationer at udføre hjælpearbejde både med og uden tilknytning til adoptionsarbejdet.

Uanset om der reelt er vandtætte skotter mellem organisationernes projektafdelinger og arbejdet dér og adoptionsarbejdet, vil det vedvarende være vanskeligt at garantere, at der ikke opstår sammenhæng mellem ønsket om at yde bistand og afgiverlandets "tilskyndelse" til at samarbejde med den adoptionsformidlende organisation om adoption. Også selvom der næppe er tvivl om, at det humanitære hjælpearbejde i de formidlende organisationer kan være med til at give erfaringer og kompetencer i organisationerne. Samtidig er organisationernes tilstedeværelse i og viden om landene med til at kvalificere det humanitære hjælpearbejde.

4.3. OPGAVER OG ANSVAR I FORBINDELSE MED FORMIDLINGEN AF EN ADOPTION – BAGGRUND, REGLER OG PRAKSIS

4.3.1. Overordnet om opgaver forbundet med adoptionsformidling

Formidlingsarbejdet består af en række opgaver, som overordnet set er karakteriseret ved at være opsøgende i forhold til at finde samarbejdsparter og holde sig orienteret om formidlingssituationen, at være sagsbehandlende og vejledende/støttende over for de involverede personer gennem processen og ved at omfatte egentlig afgørelseskompetence i forhold til samarbejder og i forhold til fortsættelse af adoptionsprocessen.

International adoption er forbundet med penge – hvordan håndteres det korrekt

En del af disse opgaver kan efter Haagerkonventionen delegeres. Delegationen omfatter dele af konventionens artikel 9 samt dele af artiklerne 15 til 20 og vedrører i hovedtræk modtagerlandets ansvar for at videresende og bevare oplysninger om barnet og ansøgerne, en godkendelse af at adoptionsprocessen efter matchningen kan fortsætte, samt overdragelsen af barnet.

Efter adoptionslovens § 30 har ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold bemyndigelse til at give en eller flere private organisationer tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har dansk statsborgerskab. Ministeren fastsætter nærmere regler og vilkår for adoptionshjælpen og fører tilsyn med organisationerne.

4.3.2 De formidlende organisationers opgaver og ansvar

De adoptionsformidlende organisationers hovedopgave er at yde international adoptionshjælpsvirksomhed. De har et ansvar for, at de adoptioner, der formidles, finder sted på et lovligt, etisk og fagligt forsvarligt plan i forhold til både danske og udenlandske regelsæt samt Haagerkonventionen.

Adoptionshjælpsvirksomheden omfatter anvisningsbistand, gennemførelsesbistand, og Post Adoption Service. Gennemførelsesbistand udgør imidlertid en yderst begrænset del af organisationernes opgavevaretagelse³⁸.

International
adoptionshjælp –
anvisningsbistand,
gennemførelsesbistand
og Post Adoption
Service

Anvisningsbistand, dvs. at anvise et barn til adoption, retter sig mod langt størsteparten af de adoptioner, som organisationerne formidler via deres formelle samarbejdsparter i afgiverlandene. Organisationerne har alene pligt til at yde anvisningsbistand i det omfang organisationen vurderer at have en udenlandsk samarbejdspart, som kan forventes at ville anvise et barn til ansøgerne. Organisationerne må alene anvise børn til adoption fra udenlandske samarbejdsparter, som Familieretsafdelingen som centralmyndighed har godkendt samarbejdet med.

Organisationerne er endvidere forpligtede til at yde Post Adoption Service, dvs. den nødvendige bistand til adopterede og adoptivfamilier, der anmoder om bistand, som alene organisationerne kan yde. Dette omfatter blandt andet fremskaffelse af oplysninger, som det kun er muligt for organisationerne at skaffe, og bistand til at søge kontakt til den udenlandske samarbejdspart, der formidlede adoptionen. Herudover er organisationerne forpligtede til at sørge for den opfølgning på gennemførte

³⁸ Organisationerne kan yde bistand til adoptionsansøgere, der af særlige årsager ønsker at adoptere fra et land, som organisationen ikke har godkendelse til at formidle adoptioner fra, eller hvor ansøgerne selv har etableret kontakten til det barn, som de ønsker at adoptere. Gennemførelsesbistanden kan vedrøre både internationale familieadoptioner og fremmedadoptioner fra udlandet. Hvis organisationerne vælger at bistå i den konkrete sag, skal organisationerne søge om tilladelse til dette hos Familieretsafdelingen.

adoptioner, der kræves fra de enkelte afgiverlande bestående i videregivelse af opfølgingsrapporter fra adoptivfamilierne til afgiverlandets myndigheder. Forpligtelsen hertil kan bestå frem til barnet er 18 år, men varierer fra land til land.

Organisationernes overordnede ansvar for adoptionerne omsættes i en række konkrete opgaver, som de formidlende organisationer varetager i forbindelse med formidlingsarbejdet:

De konkrete opgaver

- Visitering af ansøgerne efter de regler, der gælder i afgiverlandene, og efter ansøgernes forhold og ønsker til en venteliste.
- Udsendelse af ansøgernes sag, som skal imødekomme afgiverlandets krav til omfanget af oplysninger om ansøgerne.
- Vejledning og støtte af ansøgerne i ventetiden fra udsendelse til matchning.
- Vurdering af barnets helbredsforhold i forbindelse med matchning.
- Vejledning af ansøgerne i forbindelse med stillingstagen til matchningsforslaget.
- Matchningskompetence i de sager, hvor barnet falder inden for ansøgernes godkendelsesramme.
- Fremsendelse af ansøgernes samtykke til matchningsforslaget til afgiverlandet.
- Fremsendelse af yderligere akter til brug for adoptionssagens afgørelse efter ansøgernes accept af matchningen.
- Vejledning af ansøgerne om hjemtagelsesforløbet.
- Støtte ansøgerne i forbindelse med hjemtagelsen i både Danmark og udlandet
- Vejledning af ansøgerne efter hjemtagelsen.
- Videregivelse af opfølgingsrapporter til afgiverlandet i en kortere eller længere årrække.
- Afholdelse af de løbende udgifter undervejs i processen, som forudsættes dækket af adoptionsansøgernes gebyrer.

Derudover er det de formidlende organisationers ansvar løbende at sikre aftaler med udenlandske samarbejdsparter, der er berettiget til at anvise børn til international adoption. Organisationerne skal løbende påse, at deres samarbejdsparters virksomhed er bestemt af hensynet til barnets bedste, drives på et etisk og fagligt forsvarligt plan og uden utilbørlig økonomisk eller anden vinding for øje. Organisationerne skal desuden påse, at deres samarbejdsparter har kendskab til danske adoptionsforhold, og organisationerne skal orientere om de danske adoptionsregler og de grundlæggende principper på adoptionsområdet i Danmark.

De formidlende organisationer har desuden ansvaret for at sammensætte adoptionsgebyrerne sådan, at gebyrerne afspejler de faktiske omkostninger forbundet med en adoption. Alle udgifter forbundet med adoptionsformidlingen afholdes af de gebyrer,

som adoptanterne indbetaler til organisationerne. De formidlende organisationer modtager ikke driftsstøtte.

4.3.3 Myndighedernes opgaver og ansvar

De danske myndigheder har ligesom de formidlende organisationer et ansvar for at sikre, at en adoption kan siges at være til barnets bedste.

Myndighederne søger på forskellig vis at sikre barnets interesser i forbindelse med international adoption. Dette ses både i forhold til godkendelseskravene for at kunne adoptere og barnets retssikkerhed efter ankomsten til Danmark:

- Godkendelse af alle ansøgere af adoptionssamrådet i Statsforvaltningen.
- Stillingtagen til adoptanters godkendelse, hvis de matches med et barn, der falder uden for deres godkendelse, eller der er tvivl herom.
- Anerkendelse af adoptionen gennemført i afgiverlandet eller udstedelse af en dansk adoptionsbevilling efter hjemtagelsen.

Familieretsafdelingen har som centralmyndighed ansvaret for at akkreditere de formidlende organisationer og godkende deres samarbejde med udenlandske formidlingsparter. Derudover fører Familieretsafdelingen og Adoptionsnævnet tilsyn med de formidlende organisationer med de reaktionsmuligheder, det indebærer, jf. afsnit 4.4.

4.3.4. Særligt om de formidlende organisationers kompetence til at godkende matchningsforslag

Selve godkendelsen af matchningsforslaget er i Haagerkonventionen beskrevet i artikel 17c, hvorefter en beslutning om at betro et barn i ansøgernes varetægt kun kan træffes i afgiverlandet, og kun hvis centralmyndighederne i begge lande har bestemt, at adoptionsproceduren kan fortsætte. Artikel 17c er en af de mest centrale sikkerhedsforanstaltninger i konventionen, da centralmyndighederne i denne forbindelse kan stoppe adoptionsprocessen, hvis adoptionen ikke vurderes at være til gavn for barnet. Centralmyndighedsopgaven i forhold til opfyldelsen af artikel 17c er i dag delegeret til de formidlende organisationer og adoptionssamrådet.

I forbindelse med adoptionslovsreformen i 2000 fik de formidlende organisationer kompetence til at vurdere, om matchningsforslaget ligger inden for ansøgernes godkendelse. Opgaven lå indtil da under adoptionssamrådene i amtskommunerne, der skulle godkende alle matchningsforslag vedrørende børn fra udlandet. Samrådet så blandt andet på, om det barn, der blev stillet i forslag, lå inden for ansøgernes generelle godkendelse i forhold til helbred og alder. Ansøgerne blev orienteret om matchningsforslaget via en personlig

Kompetencen til at lade et adoptionsforløb fortsætte er en af de mest centrale sikkerhedsforanstaltninger i Haagerkonventionen

Opgavens placering i dag

samtale med amtskommunen og samrådets lægefaglige medlem, og det blev tilstræbt at behandle disse sager som hastesager.

Kompetencen blev delegeret til de formidlende organisationer i de tilfælde, hvor barnet utvivlsomt ligger inden for ansøgernes godkendelse, og ansøgerne fik derved mulighed for at modtage oplysningerne om barnet på et tidligere tidspunkt end efter samrådets stillingtagen til matchningsforslaget. Endvidere fik ansøgerne på denne måde i betydeligt videre omfang ansvar for og medbestemmelse i forbindelse med godkendelsen af matchningsforslaget. En vurdering af frigivelsesgrundlaget i den enkelte sag var ikke et aspekt, der blev direkte berørt i de forudgående overvejelser om ændring af kompetencen, hverken i forhold til samrådets eller de formidlende organisationers opgave i forbindelse med udstedelsen af en artikel 17c-erklæring.

Adoptionsnævnet førte i de første år efter kompetenceændringen et intensivt tilsyn med de private organisationers behandling af matchningsforslagene. Det fremgår af nævnets årsberetning fra 2000, at nævnet gennemgik alle 263 sager, hvor der blev stillet barn i forslag i perioden 1. april – 30. september 2000, hvorefter det var nævnets opfattelse, at de formidlende organisationer administrerede de nye matchningsregler i overensstemmelse med intentionerne bag loven.

4.3.5. Udfordringer

Det faldende formidlingstal presser organisationerne på ressourcer. Samtidig presses organisationerne af stadigt skærpede krav fra myndighederne. Organisationerne skal derfor i dag bruge flere ressourcer på at imødekomme de krav, der stilles til deres virksomhed i udlandet og i Danmark, samtidig med at deres indtægtsgrundlag er faldende på grund af det internationale formidlingsbillede.

Henset til den globale udvikling, hvor der fortsat er færre børn til international adoption, mens der fortsat er ansøgere, der ønsker at adoptere, er det naturligt, at der fra myndighedernes side er behov for at revurdere, om den måde, hvorpå adoptionsformidlingen i dag er tilrettelagt, er den mest hensigtsmæssige for Danmark som konventionsland til at sikre, at adoptionerne til stadighed finder sted til barnets bedste.

Kan
adoptionsformidlingen
tilrettelægges bedre

4.4. TILSYNET MED ORGANISATIONERNES ADOPTIONSFORMIDLING – BAGGRUND, REGLER OG PRAKSIS

4.4.1. Aktører, hensyn og viden

Som beskrevet i afsnit 1.3 har det danske adoptionssystem gennem de seneste årtier været genstand for lovgivningsmæssige overvejelser flere gange. Adoptionsudvalget var i 1997 enige om, at det daværende tilsyn med den internationale adoptionsformidling burde styrkes. Det blev opfattet som en forudsætning for et effektivt tilsyn, at tilsynsmyndighederne er i besiddelse af en lang række informationer om den internationale udvikling på adoptionsområdet, herunder blandt andet om forholdene i afgiverlandene.

Det blev derfor i 1999 vedtaget, at Adoptionsnævnet skulle føre tilsyn med organisationernes virksomhed i udlandet, behandle klager over organisationernes virksomhed i udlandet samt indhente, bearbejde og formidle viden på adoptionsområdet. Tilsynet med de organisationsmæssige og økonomiske forhold skulle fortsat varetages af det daværende Civilretsdirektorat (nu Familieretsafdelingen). Baggrunden for opdelingen var en vurdering af, at ansvaret for indsamling af viden hang nøje sammen med mulighederne for at føre et effektivt tilsyn med de formidlende organisationers virksomhed i udlandet. Der var dog i det daværende adoptionsudvalg ikke enighed om, hvor opgaven med vidensindsamling skulle placeres. Et mindretal pegede på Civilretsdirektoratet, mens flertallet mente, at Adoptionsnævnet var mest kvalificeret til opgaven.

Tilsynet med den internationale adoptionsformidling til Danmark varetages i dag af Familieretsafdelingen og Adoptionsnævnet.

Fordeelingen af tilsynsopgaven

Det fremgår af adoptionsbekendtgørelsen, at Familieretsafdelingen fører tilsyn med de formidlende organisationer, dog sådan at Adoptionsnævnet fører tilsyn med de formidlende organisationers behandling af matchningsforslag og med den del af organisationernes virksomhed, der relaterer sig til børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold. Mere konkret betyder det, at Familieretsafdelingen fører et løbende tilsyn med de formidlende organisationers samlede virksomhed i ind- og udland, mens Adoptionsnævnet alene fører tilsyn med de dele af organisationernes arbejde, som kræver en særlig læge- eller psykologfaglig indsigt i forbindelse med udførelsen af tilsynet. Nævnet har desuden til opgave at indsamle, bearbejde og formidle viden om adoption. Denne opdeling af tilsynskompetencerne skete i juli 2012 og sikrede en klarere snitflade for tilsynet, da nævnet nu alene fører tilsyn inden for de områder, hvor nævnets medlemmer har særlige kompetencer.

Kompetencefordelingen mellem Familieretsafdelingen og Adoptionsnævnet er alene overordnet reguleret, og vurderingen af, hvilken myndighed der er kompetent, vil afhænge af en konkret stillingtagen til sagens genstand, og der kan fortsat opstå usikkerhed om kompetencefordelingen i forhold til konkrete problemstillinger, jf. afsnit. 8.6.2.

Det følger af akkrediteringsvilkårenes § 22, at Familieretsafdelingen til enhver tid kan give en organisation pålæg og kan ændre, begrænse eller tilbagekalde tilladelsen, hvis organisationen overtræder vilkårene for tilladelsen eller øvrige forskrifter eller pålæg. I behandlingen af klager eller andre spørgsmål om de formidlende organisationernes håndtering af drift og administration, herunder også ved modtagelse af væsentlige oplysninger fra organisationerne selv, er det Familieretsafdelingens opgave som tilsynsmyndighed at vurdere, om organisationerne i de konkrete situationer har handlet i overensstemmelse med de gældende akkrediteringsvilkår og -aftaler.

Reaktionsmuligheder
forbundet med tilsynet

Indholdet og udøvelsen af tilsynet med de formidlende organisationers adoptionsformidling og deres økonomiske og driftsmæssige forhold er fastlagt i akkrediteringsvilkårene og den tilhørende akkrediteringsaftale. Her beskrives krav til og retningslinjer for de formidlende organisationers organisatoriske, administrative og økonomiske forhold, herunder hvornår beslutninger kræver godkendelse af Familieretsafdelingen, og hvornår der skal ske orientering af Familieretsafdelingen.

Det overordnede hensyn, som skal varetages i forbindelse med tilsynet med adoptionsformidlingen, er at følge op på, om de formidlende organisationers adoptionshjælpsarbejde er:

Tilsynets indhold

- Bestemt af hensynet til barnets bedste.
- Drives på et etisk og fagligt forsvarligt niveau og uden økonomisk vinding for øje.
- I overensstemmelse med internationale konventioner, den danske adoptionslovgivning, organisationernes akkrediteringsvilkår og -aftale samt adoptionslovgivningen i de lande, hvorfra børnene formidles.

Som tilsynsmyndighed skal Familieretsafdelingen endvidere overordnet sikre, at de formidlende organisationer udøver deres virksomhed på et økonomisk, juridisk og etisk forsvarligt grundlag. Det er blandt andet Familieretsafdelingens ansvar at føre tilsyn med:

- At de formidlende organisationers økonomiske forhold tilrettelægges og varetages på en hensigtsmæssig og forsvarlig måde.
- At de formidlende organisationer ikke drager utilbørlig økonomisk vinding i forbindelse med adoptionsformidlingen.
- At de formidlende organisationers eventuelle overskud fra adoptionsformidlingen eller andre kilder alene anvendes til hjælpearbejde, der har relation til adoptionshjælp.

- At størrelsen af det gebyr, som ansøgerne skal betale til de formidlende organisationer, reguleres efter principper, der er godkendt af Familieretsafdelingen, og at gebyret alene dækker omkostninger og udgifter i forbindelse med adoptionsformidlingen, herunder udgifter til hjælpearbejde med naturlig tilknytning til adoptionsformidlingen.

Omfanget og indholdet af tilsynet med organisationerne fastlægges afhængig af de konkrete temaer og problematikker. Tilsynet dækker i sagens natur kun dele af de formidlende organisationers virksomhed og kan ikke udgøre en egentlig kontrol med alle procedurer og sagsgange. Fokus for tilsynet er bagudrettet og møntet på de forhold, som tilsynsmyndigheden til enhver tid finder relevante og nødvendige at fokusere på.

Det er væsentligt at understrege, at de danske myndigheders tilsyn med de formidlende organisationers adoptionsformidling ikke omfatter et tilsyn med myndigheder eller organisationer i de enkelte afgiverlande, men alene er et tilsyn med, om de danske organisationers formidlingsarbejde, herunder deres samarbejdsaftaler i udlandet, er i overensstemmelse med Haagerkonventionen, dansk adoptionslovgivning og relevant lovgivning i det enkelte afgiverland. International adoptionsformidling er et samarbejde mellem to suveræne stater, hvor et ansvar påhviler begge parter. Ansvar for, at dokumenter, der vedrører frigivelsen af et barn forud for adoptionen, er korrekte og ægte, er afgiverlandets. Heroverfor har de danske myndigheder blandt andet ansvar for at sikre, at de ansøgere, hvis sag sendes til afgiverlandet, efter en konkret vurdering er egnede til at tage vare på et barn, der adopteres fra udlandet til Danmark.

Tilsynet kan ikke omfatte myndigheder eller organisationer i afgiverlandene

Den enkelte formidlende organisation skal ifølge den gældende akkrediteringsaftale videregive enhver oplysning til Familieretsafdelingen om sine organisatoriske, administrative og økonomiske forhold samt andre forhold, herunder om udenlandske samarbejdsparter og behandlingen af konkrete adoptionssager, som Familieretsafdelingen beder den formidlende organisation om at fremskaffe til brug for tilsynet. Familieretsafdelingen kan også aflægge uanmeldte besøg hos organisationerne. Der har således i en årrække været afholdt tilsynsbesøg med kasseeftersyn m.v. hos organisationerne mindst hvert andet år. Hertil kommer, at organisationerne i øvrigt løbende og af egen drift skal underrette Familieretsafdelingen om væsentlige forhold vedrørende adoptionsformidlingsarbejdet, herunder oplysninger om formidlingssituationen i de enkelte samarbejdslande, holdninger til dansk adoptionsformidling og eventuelt ulovlige formidlingsforhold. De formidlende organisationer har også pligt til at underrette Familieretsafdelingen, hvis der indtræder væsentlige ændringer i formidlingssituationen i et samarbejdsland, herunder ophør af samarbejder eller større ændringer i samarbejdsaftalen. Endvidere skal de formidlende organisationer tilvejebringe alle nødvendige oplysninger.

Information til brug for tilsynet

Det informationsgrundlag, som tilsynsvirksomheden afvikles på, tilvejebringes dog ikke alene af de formidlende organisationer. Som det fremgår af Adoptionsnævnets forretningsorden og adoptionsbekendtgørelsen kan nævnet og Familieretsafdelingen gensidigt bede om relevante oplysninger til brug for tilsynsvirksomheden med de formidlende organisationer. Nævnet kan anmode Familieretsafdelingen om at indhente oplysninger, som er nødvendige for nævnets tilsyn. Familieretsafdelingen kan anmode nævnet om en udtalelse om generelle eller konkrete forhold vedrørende de formidlende organisationer og deres virksomhed i udlandet.

Derudover anvender Familieretsafdelingen og Adoptionsnævnet de relevante informationer om formidlingsforholdene i udlandet, som myndighederne kommer i besiddelse af gennem en tæt vidensudveksling med en lang række øvrige centralmyndigheder fra nordiske, europæiske og andre vestlige modtagerlande via uformelle netværk. Det internationale videnscenter ISS/IRC, UNICEF og Det Permanente Bureau i Haag er også væsentlige informationskilder, og Familieretsafdelingen deltager jævnligt i forskellige internationale mødefora, hvor også de centrale myndigheder i afgiverlandene deltager, eksempelvis Special Commission i Haag, hvor alle konventionslande mødes og drøfter relevante problemstillinger forbundet med international adoption inden for konventionens rammer.

4.4.2. Særligt om tilsynet med formidlingsarbejdet

Selvom en tilsynssag udspringer af en konkret sag, vil sagens genstand og vurderingen heraf kunne medføre, at sagsbehandlingen antager en mere generel karakter. Det vil eksempelvis være tilfældet, hvis der er tale om forhold af betydning for formidlingen fra den pågældende samarbejdspart, det pågældende land eller for procedurer i den formidlende organisation. Tilsynsaktiviteter vil også kunne iværksættes på baggrund af internationale rapporter og undersøgelser m.v.

Familieretsafdelingens tilsynsvirksomhed med den internationale adoptionsformidling omfatter i hovedtræk de formidlende organisationernes sagsbehandling samt organisationernes formidlingsarbejde i udlandet. Tilsynsvirksomheden er som nævnt i udgangspunktet bagudrettet og kan være følgende:

- Behandle indberetninger fra Statsforvaltningen, ansøgere, adoptanter eller organisationerne om forhold, der er opstået i konkrete sagsforløb.
- På eget initiativ indkalde og gennemgå konkrete sager fra de formidlende organisationer for mere systematisk at få afdækket sager inden for afgrænsede felter.
- Følge op på relevante oplysninger fra internationale organisationer eller andre landes myndigheder vedrørende den aktuelle formidlingssituation i de enkelte afgiverlande.

- Afholde møder med relevante udenlandske myndigheder og organisationer.
- Afholde møder med de formidlende organisationer.
- Aflægge besøg hos de formidlende organisationer i Danmark (tilsynsbesøg og kasseeftersyn).
- Aflægge besøg hos myndigheder og samarbejdsparter i afgiverlandene (tilsynsrejser).

Familieretsafdelingen har forskellige muligheder for at afdække den problemstilling, der undersøges. Den formidlende organisation kan pålægges at udarbejde redegørelser eller tilvejebringe yderligere oplysninger om forholdene i det konkrete afgiverland, omstændighederne i den konkrete sag eller om en konkret samarbejdspart. Familieretsafdelingen kan desuden indhente yderligere oplysninger fra Adoptionsnævnet, myndighederne i andre modtagerlande, internationale organisationer og den relevante myndighed i afgiverlandet.

Familieretsafdelingen kan ifølge akkrediteringsaftalen give organisationerne pålæg og ændre, begrænse eller tilbagekalde organisationens tilladelse til at yde adoptionshjælp, hvis den formidlende organisation overtræder akkrediteringsvilkårene eller øvrige pålæg eller forskrifter fra Familieretsafdelingen.

Adoptionsnævnets tilsynsvirksomhed med de formidlende organisationer omfatter blandt andet følgende:

Adoptionsnævnets tilsynsvirksomhed

- Behandle indberetninger fra Statsforvaltningen, ansøgere, adoptanter eller organisationerne vedrørende forhold, der er relateret til børnenes psyko-sociale eller helbredsmæssige forhold.
- På eget initiativ indkalde og gennemgå konkrete sager fra adoptionssamrådet eller de formidlende organisationer.
- Aflægge besøg hos myndigheder og samarbejdsparter i afgiverlandene (tilsynsrejser).
- Iværksætte brugerundersøgelser.
- Føre statistik inden for en række definerede områder omfattende både Statsforvaltningens og de formidlende organisationers sagsbehandling.

Nævnet har også forskellige muligheder for at belyse den konkrete problemstilling. Nævnet kan bede de formidlende organisationer tilvejebringe oplysninger om det enkelte afgiverland eller udarbejde redegørelser om formidlingssituationen, anmode Familieretsafdelingen om at indhente relevante oplysninger, afholde møder med de formidlende organisationer eller høre relevante udenlandske myndigheder og organisationer om deres erfaringer eller om deres vurdering af den konkrete problemstilling.

Nævnet kan afgive vejledende udtalelser og henstillinger til de formidlende organisationer eller underrette Familieretsafdelingen om relevante forhold, herunder forhold som efter nævnets opfattelse kan

give anledning til tiltag over for den formidlende organisation. I visse tilfælde vil det være relevant for nævnet at gøre begge dele.

4.4.3. Særligt om det økonomiske tilsyn

Familieretsafdelingen modtager budget og årsregnskab fra organisationerne for at kunne føre tilsyn med tilrettelæggelsen af organisationens økonomiske forhold og vurdere efterlevelsen af kravet om, at organisationerne ikke må tjene på adoptionshjælpsvirksomheden, og at eventuelle overskud anvendes til adoptionsrelateret hjælpearbejde. Familieretsafdelingen skal ikke godkende de formidlende organisationers budgetter og fører derfor ikke et løbende tilsyn med organisationens budgetter. Budgetterne skal dog indsendes og indgår i det generelle tilsyn. I forbindelse med de økonomiske tilsynsaktiviteter, hvor blandt andet årsregnskabet gennemgås, vil oplysningerne i budgettet således blive sammenholdt med oplysningerne i årsregnskabet. Budgettet vil også indgå i et eventuelt tilsyn foranlediget af en gebyrstigning eller af andre væsentlige ændringer i organisationens økonomiske forudsætninger.

Et bagudrettet tilsyn

Der stilles krav om, at de formidlende organisationer udarbejder årsregnskab for perioden 1. januar til 31. december, og at regnskabet revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor. Ved revision af de formidlende organisationers årsregnskaber er det den eksterne revisors ansvar, at revisionen sker i overensstemmelse med internationale standarder om revision og krav, der følger af dansk revisorlovgivning. Revisoren skal også påse, at regnskabet er udarbejdet i overensstemmelse med den til enhver tid gældende akkrediteringsaftale.

Som en del af organisationens årsregnskab udarbejdes en note om udgiftsfordelingen i forhold til organisationens landespecifikke udgifter, jf. afsnit 4.2.2. Noten udarbejdes i overensstemmelse med følgende grupperinger:

- Sagsspecifikke omkostninger i Danmark: oversættelse, legalisering, forsendelse, pædiaterhonorar, rejseforsikring, follow-up arbejde.
- Sagsspecifikke omkostninger i udlandet: tests, lægeundersøgelse, pleje og ophold for barnet, advokatbistand, oversættelse, visum, pas.
- Generelle omkostninger i udlandet (dvs. omkostninger der ikke er knyttet til det enkelte barn): faste løbende udgifter/driftsaftaler med den enkelte institution, løn til organisationens personale i det pågældende land, organisationens generelle administrationsomkostninger i landet.
- Rejseaktiviteter: rejser i det pågældende land, besøg fra det pågældende land, opsøgende og konsoliderende arbejde i pågældende land.

- Donationer og hjælpearbejde: hjælp til adoptionsarbejde og andet børnehjælpsarbejde, som er særskilt bevilget af organisationens bestyrelse.

Familieretsafdelingen skal ikke godkende takstreguleringer af gebyrerne. Reguleringer skal ske ud fra objektive kriterier, som fastsættes af organisationen og godkendes af Familieretsafdelingen. Herudover har organisationerne mulighed for at gennemføre ekstraordinære ændringer af gebyret, men er dog underlagt en forpligtelse til at underrette Familieretsafdelingen om ekstraordinære ændringer senest fire uger inden ændringerne træder i kraft. Organisationer har i øvrigt har pligt til at holde Familieretsafdelingen orienteret om gebyrets størrelse.

4.4.4. Udfordringer

Udviklingen på adoptionsområdet har medført, at organisationerne er blevet udfordret på økonomien på grund af såvel det faldende antal formidlinger og de færre tilmeldinger. Det har fordret en tilpasning af virksomheden, som gør det vanskeligere for organisationerne at imødekomme de mange krav fra særligt tilsynsvirksomheden om solid viden i afgiverlandene, rettidige indberetninger til tilsynet, udarbejdelse af redegørelser for status på samarbejder, sagsgange, organisatoriske forhold etc. ved siden af det almindelige formidlingsarbejde.

Tilsynet stiller mange krav til sårbare organisationer

Et effektivt tilsyn forudsætter, at myndighederne har den nødvendige viden og derfor også, at denne viden er tilgængelig. Det forudsætter en tilsynsstruktur, som understøtter disse behov.

I dag vedrører "den nødvendige viden" til brug for tilsynet i højere grad end tidligere viden om organisationernes samarbejde med forskellige lande og aktører, samtidig med at det fortsat er vigtigt at sikre den nødvendige viden om børnene for at sikre det bedste match mellem barn og adoptanter.

Denne udvikling har medført, at tilsynsopgaven er under forandring, idet der løbende efterspørges en afdækning af den del af adoptionsprocessen, der vedrører frigivelsesprocessen i de enkelte afgiverlande. Selv om denne del af adoptionsopgaven er afgiverlandets ansvar, forventes i dag en anden form for rettidig omhu fra de danske myndigheders og organisationers side – også i forhold til denne del af processen. Dette afstedkommer i højere grad end tidligere et behov for et system, der er gearet til at være på forkant og til at kunne reagere og følge op, hvis der opstår tvivl om etikken eller forsvarligheden i processerne. Men det forudsætter også en accept af, at samarbejdet hviler på en gensidig tillid mellem to stater, hvis administrative forhold og kulturer typisk er meget forskellige, og hvor det også må erkendes, at risikoen for ulovlige forhold vil være til stede.

Risikoen for ulovlige forhold vil altid være til stede

Tilsynet med organisationernes økonomiske og organisatoriske forhold har også fået større fokus. Dette er sket i takt med, at organisationerne er blevet udfordret på økonomien og dermed på

ressourcerne – også i forhold til at opfylde myndighedernes vidensbehov.

Endelig har de senere år vist, at et tæt tilsyn fra myndighedernes side, hvor der blandt andet har været jævnlig dialog med de formidlende organisationer, internationale organisationer og relevante udenlandske myndigheder, i konkrete tilfælde ikke har været fuldt tilstrækkeligt.

5. DEN FREMTIDIGE ORGANISERING AF ADOPTIONSFORMIDLINGEN

5.1. UDFORDRINGERNE

Det danske system, hvor formidlingsopgaven varetages af private organisationer på statens vegne, lever op til de principper, der følger af Haagerkonventionen. Ikke desto mindre er der som nævnt i kapitel 4 en række udfordringer forbundet med denne organisering. En af de mest centrale udfordringer er, at antallet af børn til international adoption falder. Formidlingstallet vil højst sandsynligt ikke stige, men derimod måske nærmere falde yderligere³⁹. Allerede af den grund er det nødvendigt at overveje, om adoptioner til gavn for børnene bedst sikres ved adoptionsformidling gennem adoptionsformidlende organisationer, eller om andre måder at formidle på i højere grad kan sikre dette.

En helt central udfordring er det faldende formidlingstal

I den forbindelse er de stadigt stigende krav til organisationerne både fra danske myndigheders side og fra afgiverlandene også af betydning. Disse krav, som særligt kommer til udtryk i et øget fokus på legalitet, herunder frigivelsen af børnene til adoption, kan være en udfordring i forhold til de faglige og økonomiske ressourcer, der er i de adoptionsformidlende organisationer. Organisationernes drift er finansieret af omkostningsbaseret brugerbetaling, og når formidlingstallet falder, påvirker det organisationernes økonomi og udfordrer på sigt organisationernes ressourcer til at løfte deres mange opgaver og ansvar.

En anden udfordring er de stigende krav til de formidlende organisationer

5.2. KONVENTIONEN SOM RETTESNOR FOR ÆNDRINGER

Haagerkonventionen indeholder ikke et krav om, at formidlingen sker gennem adoptionsformidlende organisationer. Men anvendelsen af sådanne organisationer anses for god praksis.

Anvendelsen af adoptionsformidlende organisationer anses for god praksis

Meget groft skitseret kan formidlingsopgaven deles op i to typer opgaver – opgaver der drejer sig om at varetage barnets interesse og sikre den fornødne legalitet i adoptionsprocessen, og opgaver der i højere grad drejer sig om varetagelsen af adoptanternes interesser samt at støtte og vejlede disse. Det anses i forståelsen af konventionen for en fordel for centralmyndigheden at delegerer nogle af sine funktioner i forbindelse med international adoption, sådan at centralmyndighedens resterende opgavevaretagelse kan intensiveres

³⁹ Det må antages, at et mere udbredt ønske hos danske adoptanter om at ville adoptere børn med særlige behov ville betyde et højere formidlingstal. Der er i forhold til disse børn fortsat et udbredt behov for hjælp gennem international adoption.

og effektiviseres. Det er dog samtidig vigtigt at holde fast i, at der efter konventionen netop er tale om delegation af funktioner, i det omfang de udføres af en anden offentlig myndighed eller af en adoptionsformidlende organisation. Det betyder, at ansvaret for, at konventionen følges, påhviler centralmyndigheden, uanset hvordan adoptionsformidlingen er organiseret.

Det fremgår af Guide to Good Practice 2⁴⁰, at en af fordelene ved at bruge adoptionsformidlende organisationer er, at det gør det muligt at støtte de kommende adoptanter i adoptionsprocessen. Denne støtte omfatter blandt andet organisationernes tilstedeværelse hos adoptanterne under opholdet i afgiverlandet, eksempelvis i forbindelse med nødvendige retsmøder. Enkelte afgiverlande har rapporteret om problemer i forhold til adoptioner, som fuldt ud formidles mellem centralmyndigheder, da de kommende adoptanter i et sådan set-up ikke har samme nødvendige støtte under opholdet i barnets oprindelsesland i forbindelse med hjemtagelsen. Adoptanterne er i stedet afhængige af myndighedernes hjælp i et land, hvor ressourcerne ofte er begrænsede.

Forud for vedtagelsen af guiden havde ISS/IRC i forbindelse med forberedelsen af Special Commission i 2005 understreget, at et system, hvor centralmyndigheden og adoptionsformidlende organisationer supplerer hinanden, og hvor organisationerne kan stille særlig ekspertise til rådighed i forhold til eksempelvis at forberede adoptanterne og støtte dem i adoptionsforløbet, støtte barnet, og også vurdere troværdigheden af lokale kontakter i afgiverlandet, er både nyttigt og nødvendigt. ISS/IRC støttede på den baggrund indførelsen af et krav om, at adoptanter altid skal gå gennem adoptionsformidlende organisationer i modtagerlandet, sådan at centralmyndigheden får frigjort ressourcer til at arbejde for en sammenhængende og velfunderet tilgang til international adoption, hvor det også er et vigtigt element at sikre støtte, efteruddannelse og tilsyn med de adoptionsformidlende organisationer. ISS/IRC forudsatte dog samtidig, at antallet af kommende adoptanter skulle kunne begrunde en sådan organisering.

Et partnerskab hvor centralmyndigheden og formidlende organisationer supplerer hinanden

I samme anledning opgjorde Det Permanente Bureau brugen af adoptionsformidlende organisationer⁴¹. Opgørelsen viste, at Haagerkonventionslandene – både afgiver- og modtagerlande – på daværende tidspunkt i forskellig grad brugte adoptionsformidlende organisationer. De lande, som oplyste, at de ikke opererede gennem adoptionsformidlende organisationer, angav følgende årsager: 1) et ønske om at centralisere kontrollen og tilsynet med adoption hos centralmyndigheden, 2) et ønske om at undgå "dobbeltarbejde", 3) fordi et lille antal adoptioner gjorde adoptionsformidlende organisationer overflødige, 4) fordi landets beskedne størrelse ikke kunne retfærdiggøre udviklingen af en akkrediteringsproces, og 5) fordi national lov alene tillod, at opgaven blev udført af myndighederne.

⁴⁰ Guide to Good Practice 2, s. 31f

⁴¹ Opgørelsen dækker over 66 konventionslande, både afgiver- og modtagerlande.

Omdrejningspunktet for adoptionsformidling er som flere gange nævnt, at den konkrete adoption skal være til gavn for barnet. Med et faldende formidlingstal er det i en global og overordnet sammenhæng nødvendigt med et skærpet blik på forhold, som kan skabe et pres på afgiverlandene og dermed i værste fald have betydning for frigivelsen af børn til adoption. Som et tilbagevendende opmærksomhedspunkt i forskellige forståelsesrammer for konventionen er der peget på vigtigheden af, at der ved akkrediteringen af organisationer og i forbindelse med autorisationer efter Haagerkonventionens artikel 12 tages hensyn til behovet for internationale adoptioner og ikke antallet af kommende adoptanter. Generelt skal modtagerlande således være opmærksomme på, at en fastlæggelse af antallet af adoptionsformidlende organisationer ud fra antallet af adoptanter kan komme til at presse afgiverlandene på grund af antallet af sager, der i givet fald "skal" sendes ud til afgiverlande. Et tæt samarbejde mellem centralmyndighederne om stillingtagen til anmodninger om autorisationer vil kunne skabe viden i modtagerlandet om behovet for internationale adoptioner i afgiverlandet og anses således for god praksis efter konventionen⁴².

Et tæt samarbejde mellem centralmyndigheder om stillingtagen til tilladelse til at samarbejde

Når der tales om organiserings mulige pres på afgiverlandene og den generelle udfordring ved at finansiere adoptionsformidling, bemærkes det i Guide to Good Practice 2, at der efter konventionen også kan være gode grunde til at understøtte adoptionsformidlende organisationer økonomisk for derved at mindske incitamentet til at tiltrække flest mulige adoptanter og gennemføre flest mulige adoptioner⁴³. I et system, hvor den adoptionsformidlende organisation er finansieret fuldt ud ved adoptionsgebyrer, vil organisationens overlevelse afhænge af, om det er muligt at gennemføre et tilstrækkeligt antal adoptioner. Det understreges dog samtidig, at en sådan offentlig støtte ikke må indrettes som en funktion af antallet af adoptanter eller hjemtagne børn⁴⁴. Størrelsen af et eventuelt tilskud må derfor ikke afhænge direkte af disse faktorer.

Økonomisk støtte som en måde at mindske incitamentet til at gennemføre flest mulige adoptioner

5.3. ANDRE LANDE

5.3.1. Organiseringen af adoptionsformidlingen i Norge og Sverige

I Norge og Sverige er adoptionsformidlingen organiseret på stort set samme måde som i Danmark⁴⁵. I begge lande skal international

I Norge og Sverige sker formidlingen gennem organisationer

⁴² Preliminary Document No 3 of August 2005 for the attention of the Special Commission of September 2005 on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption

⁴³ Det bemærkes, at der er i Danmark er et godkendelsessystem og dermed en vis styring af antallet af adoptanter. Karakteren og omfanget heraf vil blive belyst nærmere i forbindelse med analysen af elementerne 5-7 i kommissoriet.

⁴⁴ Guide to Good Practice 2, s. 35f

⁴⁵ Den følgende beskrivelse bygger på NOU 2009:21 "Adopsjon - til barnets bedste. En utredning om de mange ulke sidene ved adopsjon", og de norske og svenske centralmyndigheders hjemmesider med henvisninger.

adoption i udgangspunktet ske gennem adoptionsformidlende organisationer.

I Norge er der tre adoptionsformidlende organisationer, som tilsammen samarbejder med 18 lande. Organisationerne formidler kun i meget begrænset omfang fra samme lande. En akkreditering i Norge indeholder samtidig en autorisation til at arbejde i et bestemt land, forudsat at det pågældende lands myndigheder tillader det. I Sverige er der fem organisationer, som tilsammen formidler børn fra 30 lande. Det bemærkes dog, at den ene af disse organisationer er under afvikling. Der er en vis gentagelse i de lande, som de svenske organisationer samarbejder med. I Sverige er akkrediteringen af organisationen og autorisationen til at samarbejde med et andet land adskilte beslutninger.

Ansvar for at udstede en erklæring om, at adoptionen kan fortsætte, jf. Haagerkonventionens artikel 17 c, ligger i Norge hos de adoptionsformidlende organisationer, mens det er et myndighedsanliggende i Sverige, hvor kompetencen er placeret ved kommunale enheder og anskues i sammenhæng med opgaven med at godkende kommende adoptanter.

Kompetencen efter art. 17c er placeret forskelligt i Norge og Sverige

Både i Norge og Sverige modtager organisationerne driftstilskud fra staten, samtidig med at virksomheden er omkostningsdækket gennem adoptionsgebyrer fra de kommende adoptanter. Dette er for Norges vedkommende begrundet i, at organisationerne skal gøres i stand til på en hensigtsmæssig og effektiv måde at varetage de særlige hensyn, som gør sig gældende i forhold til international adoptionsformidling. Endvidere lægges der vægt på, at organisationerne varetager en vigtig opgave i forhold til adoptanterne med vejledning og information til disse samt medvirker til, at adoptionerne gennemføres på forsvarlig vis. Organisationernes bistand er således blevet en obligatorisk del af adoptionsprocessen, og de norske myndigheder har over årene tillagt organisationerne flere opgaver, hvorfor de også tildeles et driftstilskud⁴⁶. De norske formidlende organisationer skal søge om tilskuddet en gang om året, og beløbet fastsættes hovedsagligt på baggrund af antallet af gennemførte adoptioner. Formålet med det svenske driftstilskud er at støtte organisationernes arbejde med international adoption, og tilskuddet fastsættes både som et fast tilskudsdel og en tilskudsdel afhængig af antallet af formidlede børn inden for den seneste 2-årsperiode.

Der ydes driftstilskud fra staten

5.3.2. Organiseringen af adoptionsformidlingen i Holland

I Holland⁴⁷ varetages adoptionsformidlingen af formidlende organisationer. Der er aktuelt seks formidlende organisationer. Nogle

I Holland sker formidlingen gennem organisationer

⁴⁶ NOU 2009:21 " Adopsjon - til barnets bedste. En utredning om de mange sidene ved adopsjon", afsnit 12.5.2.

⁴⁷ Se Minutes from the meeting with the Dutch Central Authority for international adoptions, the Dutch Department of Justice and Security, October 3rd 2013

af de hollandske formidlende organisationer er ganske små, og én organisation formidler alene børn fra ét afgiverland.

Den hollandske centralmyndighed har siden 2012 godkendt hvert enkelt matchningsforslag. Før de kommende adoptanter orienteres om et matchet barn, gennemgår centralmyndigheden sagen for at vurdere, om adoptionen kan fortsætte, og ansøgerne kan orienteres om matchningen. Dokumenter om barnets helbred og psyko-sociale baggrund, oplysninger om årsagen til frigivelsen til adoption, samtykke fra biologiske forældre m.v. gennemgås. I de sager, hvor barnet er fra et konventionsland, udsteder den hollandske centralmyndighed en erklæring efter artikel 17 c i konventionen om, at adoptionen kan fortsætte.

Centralmyndigheden har kompetencen efter art. 17c

Den hollandske centralmyndighed har gode erfaringer med denne fremgangsmåde. I de fleste sager er der givet tilladelse til, at sagen kunne fortsætte, men der har været flere tilfælde, hvor den formidlende organisation er bedt om at indhente yderligere oplysninger om børnene forud for denne tilladelse. Ud over at proceduren er en ekstra sikkerhedsforanstaltning i den enkelte sag, giver den centralmyndigheden mulighed for at få indsigt i oplysningerne i alle sager og mulighed for at afdække eventuelle mønstre af mangelfulde oplysninger i sager vedrørende et enkelt land eller samarbejdspar. Proceduren er derfor i høj grad også en styrkelse af tilsynet med området.

De hollandske erfaringer

I Holland har adoption i de seneste år været genstand for debat i det hollandske parlament, og parlamentet er i nogen grad kritisk over for det hollandske adoptionssystem og særligt over for de formidlende organisationer. Der er dog ifølge den hollandske centralmyndighed ikke et politisk ønske om, at staten skal overtage formidlingsopgaven.

5.3.3. Organiseringen af adoptionsformidlingen i Australien

Adoptionsformidlingen varetages i Australien af centralmyndigheden efter Haagerkonventionen (Attorney-General's Department), og centralmyndighederne i landets stater og territorier. Der er således ikke adoptionsformidlende organisationer i Australien.

I Australien sker formidlingen ikke gennem organisationer

Attorney General's Department er ansvarlig for at etablere og administrere international adoption til Australien, herunder at etablere nye samarbejdsaftaler med afgiverlande. Den direkte kontakt med kommende adoptanter, dvs. godkendelse, støtte og vejledning til kommende adoptanter, formidlingen af et barn m.v., varetages af de statslige og territoriale centralmyndigheder.

Australien samarbejder i afgiverlandene med landets centralmyndighed/centrale myndigheder eller med adoptionsformidlende organisationer. Australien samarbejder for tiden med 12 lande, hvoraf samarbejdet med tre lande dog er sat i bero. I hovedparten af de 12 lande samarbejdes med centralmyndigheden i landet, mens der i tre lande samarbejdes både

med centralmyndighed og adoptionsformidlende organisationer eller kun adoptionsformidlende organisationer. Uanset at formidlingssamarbejdet etableres på statsniveau i Australien, har det vist sig nødvendigt for landet at indgå aftaler med private personer i afgiverlandene, som er behjælpelige med sagens behandling dér. Australien indgik eksempelvis et sådan samarbejde i forbindelse med formidlingen fra Etiopien til Australien. Den pågældende person fik sin løn dækket af gebyrer fra australske adoptanter.

Det fremgår ligeledes af den landeprofil, som ISS/IRC har udarbejdet vedrørende Australien, at selvom private formidlende organisationer i princippet ikke anvendes i forbindelse med international adoption, så samarbejder centralmyndigheden reelt set med private repræsentanter i afgiverlandene. Repræsentanterne bistår undervejs i den del af adoptionsprocessen, der finder sted i udlandet. Der har ifølge ISS/IRC været politiske drøftelser i Australien omkring mulighederne for at anvende formidlende organisationer. Der blev ifølge ISS/IRC adopteret 231 børn via international adoption til Australien i 2012.

Samarbejdet sker reelt med private repræsentanter i udlandet

5.4. BIDRAG FRA ISS/IRC

ISS/IRC tilkendegiver i sit bidrag til analysen⁴⁸, at det ikke er muligt at etablere et fuldendt system, der giver en fuld garanti for, at adoptionerne sker på etisk forsvarlig vis. Det er muligt at rammesætte en stor del af adoptionsformidlingen, men på grund af de mange aktører og forskellige regelsæt, der i de forskellige lande er involverede i adoptionsprocessen, er det umuligt at etablere et universelt system, der, uanset hvilket land der er tale om, kan sikre alle sagsange.

Det er ikke muligt at etablere et fuldendt system med fuld garanti for alle adoptioner

ISS/IRC peger på, at mindre organisationer har den svaghed, at deres begrænsede økonomiske midler hæmmer organisationens muligheder for hyppigt at rejse til de lande, de formidler fra, og mindre organisationer er derfor i høj grad nødt til at have tillid til deres samarbejdspartners og lokale repræsentanters adfærd. Derudover skaber det begrænsede antal børn til adoption en konkurrencesituation, som kan være skadelig for adoptionssystemet i de enkelte lande. Hvis der opstår uetisk adfærd i forbindelse med formidlingen, kan det være vanskeligt at definere de formidlende organisationers konkrete ansvar i situationen, da de ofte ikke har tilstrækkelig kontrol med deres kontakter og samarbejdsparter i udlandet.

Organisationernes størrelse af betydning

Anvendelsen af formidlende organisationer kan efter ISS/IRCs opfattelse udgøre en reel sikkerhedsforanstaltning i adoptionsprocessen, hvis organisationerne har tilstrækkeligt personale ansat med de fornødne kompetencer til at arbejde med international adoptionsformidling og har tilstrækkelige ressourcer til at varetage det ansvar, som organisationen pålægges. Derudover skal

Anvendelsen af formidlende organisationer kan være en reel sikkerhed i adoptionsprocessen

⁴⁸ "ISS report in the frame of the in depth analysis of the Danish adoption system, with a special focus on intercountry adoption", International Social Service, Genève, April 2014

organisationen have indgående kendskab til det internationale adoptionsområde, herunder hvilke børn der er til adoption, de enkelte landes lovgivning og den politiske og kulturelle opfattelse af familiebegrebet og børneforsorgsarbejde. Parallelt med formidlingsarbejdet skal organisationerne løbende holde sig orienteret om udviklingen i afgiverlandene og rapportere til centralmyndigheden i modtagerlandet. Derudover skal der være gennemsigtighed i organisationens økonomiske forhold, og organisationen skal være underlagt et systematisk tilsyn.

ISS/IRC har i sit bidrag opstillet en række punkter, som ifølge ISS/IRC tilsammen udgør en god praksis for etableringen af et godt og pålideligt adoptionssystem i modtagerlandene:

Tjekliste for systemets pålidelighed

- Klar definition af de forskellige aktørers ansvar i adoptionsprocessen, særligt mellem centralmyndigheden og den formidlende organisation.
- Jævnlig og udbytterig vidensudveksling mellem centralmyndigheden, de formidlende organisationer og de konsulære enheder i afgiverlandene.
- Tæt opfølgning på ansøgernes sager i afgiverlandet.
- Grundigt kendskab til afgiverlandene, herunder adoptionsområdet, de økonomiske, sociale og politiske forhold i landet, børnenes baggrund, risikoen for korruption i landet etc.
- Løbende dialog mellem centralmyndighederne i modtager- og afgiverland og mellem den formidlende organisation og deres samarbejdspart i udlandet.
- Jævnlig besøg i afgiverlandene, særligt med det formål at være velinformeret om forholdene på børnehjemmene.
- Tæt kontrol med pengestrømmene.
- Et system, hvor frigivelsesgrundlaget i barnets sag dobbelttjekkes, inden matchningen accepteres.
- Professionel styring af de formidlende organisationer i kraft af fagligt velfunderet personale, hvor flere forskellige relevante faggrupper er repræsenterede, og hvor der er kendskab til de risici, der er forbundet med international adoptionsformidling.

ISS/IRC tager i sit bidrag ikke stilling til, om en statslig organisering af internationale adoptioner vil kunne sikre en etisk forsvarlig formidling, eller om centralmyndigheden eller andre myndigheder vil være mere kompetente aktører i forhold til formidlingsarbejdet.

ISS/IRC har i sit bidrag endvidere henvist til en undersøgelse gennemført af organisationen Terre des Hommes. ISS/IRC gengiver fra undersøgelsen, at det er beklageligt, at den kontrol, der gennemføres med den enkelte adoptionssag, oftest ligger på et tidspunkt i forløbet – efter matchningen, hvor kontrollen reelt bliver

Kontrol bør ske før matchning

nytteløs. Dette gør sig ifølge Terre des Hommes særligt gældende for den kontrol, modtagerlandene udøver.

ISS/IRC anbefaler blandt andet, at centralmyndighedens ret til sammen med udenlandske diplomatiske eller konsulære organer at anvende alle juridiske beføjelser i forhold til overvågning af den enkelte adoption, adgangen til at træffe beslutninger og verificere dokumenter m.v. både på et juridisk, administrativt, etisk og psykologisk niveau – og bedst før matchningen er sket – bør anerkendes. Der peges også på betydningen af over for modtagerlandets kontakter i afgiverlandet at tydeliggøre nødvendigheden af at blive underrettet om brud på konvention, mistanker om handel med børn etc. i afgiverlandet.

ISS/IRC understreger i sit bidrag til analysen, at modtagerlandenes politiske tilgang til adoption også har en indflydelse på det pres fra antallet af ansøgninger, som afgiverlandene oplever. Eksempelvis tillod Danmark og en lang række andre modtagerlande efter jordskælvet på Haiti af hensyn til landets skrøbelighed på dette tidspunkt ikke, at adoptioner fra landet kunne gennemføres, mens andre modtagerlande fortsatte formidlingen fra landet.

5.5. DIALOGMØDET MED DE DANSKE INTERESSETER PÅ ADOPTIONSOMRÅDET

I bidragene forud for dialogmødet fra de deltagende interessenter var der forskellige holdninger til spørgsmålet om en anden organisering af adoptionsformidlingen. Overordnet er det kendetegnende for bidragene, at der generelt lægges vægt på størst mulig sikkerhed for etisk forsvarlige adoptioner, mens der måske i mindre grad tages stilling til, om det bedst sker gennem organisationer eller i en statslig enhed. Der er dog også tilkendegivelser, som klart taler for en statsliggørelse.

Forskellige holdninger til spørgsmålet om organisering

Adoption & Samfund peger på to forskellige løsningsmodeller – enten at der fortsat anvendes adoptionsformidlende organisationer, som fremover støttes gennem driftstilskud fra staten, eller at formidlingen placeres i offentlig regi for i højere grad at frisætte formidlingen fra den konkrete omsætning af børn. Organisationen peger også på, at det synes at være for meget med to organisationer, hvor konkurrencen måske nærmere fører til, at kræfterne spredes end til en konkurrence, som virker fremmede for opgavevaretagelsen.

121 Adoption og Adoptionspolitisk Forum synes at tage afsæt i en formidling, der varetages af organisationer, men Adoptionstrekanten mener, at formidlingsopgaven bør afprivatiseres. Koreaklubben tilkendegiver, at foreningen ikke har en entydig holdning til, hvad der er bedst, men at muligheden for en større grad af statslig organisering bør undersøges, og at det er en vigtig diskussion. DanAdopt tilkendegiver, at det ikke er afgørende, at formidlingen fortsat sker gennem private organisationer. DanAdopt udtrykker dog samtidig et håb om, at den viden, der er oparbejdet i

organisationerne, bruges i en eventuel ny organisering af adoptionsformidlingen i Danmark.

5.6. ÆNDRINGER AF DET EKSISTERENDE SYSTEM

5.6.1. Overordnet om den fremtidige organisering af adoptionsformidlingen

Den eksisterende organisering af adoptionsformidlingen i Danmark indeholder i vid udstrækning de elementer, som ISS/IRC betragter som grundlæggende for et velfungerende adoptionssystem. Det danske system afspejler dog samtidig de svagheder, som ifølge ISS/IRC knytter sig til anvendelsen af mindre organisationer.

Tilsynet med adoptionsformidlingen fra Etiopien i begyndelsen af 2013 viste således vanskelighederne for den formidlende organisation med løbende at sikre, at en af organisationens etiopiske samarbejdsparter drev sin virksomhed på et etisk og fagligt forsvarligt plan. Det nuværende formidlingsbillede rummer endvidere en risiko for, at de nuværende organisationer vil blive så svækkede, at de ikke kan imødekomme adoptionsansøgernes behov, eller at adoptionsgebyrerne vil stige i en sådan grad, at der er en risiko for, at de kommende adoptanter vil fravælge organisationerne, og omfanget af private fremmedadoptioner eller andre alternative fremgangsmåder i stedet vil kunne vinde frem. Det bemærkes i den forbindelse, at netop behovet for at modarbejde sådanne adoptioner var en af årsagerne til at fastholde anvendelsen af formidlende organisationer.

Blandt andet disse forhold gør det relevant at overveje en ændring af det nuværende system i Danmark for enten at styrke det eksisterende system eller etablere nye strukturer.

Formidlingen af børn til adoption består groft skitseret af følgende opgaver

- Indgåelse af samarbejde med afgiverlande og løbende opfølgning på formidlingssituationen i landet.
- Tilladelse til at samarbejde med konkrete lande og konkrete parter i udlandet.
- Sagsbehandling af en anmodning om adoptionshjælp fra godkendte adoptanter (visitation, indhentelse af informationer, udsendelse til afgiverland).
- Tilladelse til at adoptionsprocessen kan fortsætte (vurdering og godkendelse af et matchningsforslag om et konkret barn fra afgiverlandet til de konkrete ansøger – udstedelse af artikel 17 c-erklæring).
- Sagsbehandling forud for og i forbindelse med hjemtagelse.

Opgaver forbundet med adoptionsformidlingen

- Vejledning af adoptanter efter hjemtagelse og løbende fremsendelse af opfølgingsrapporter på barnet til afgiverlandet.

Hertil kommer, at der under det samlede forløb fra godkendelsen som adoptant til hjemtagelsen af et barn, stilles vejledning og støtte til rådighed for de kommende adoptanter. De opgaver, organisationen varetager over for de kommende adoptanter, er omfattet af privatretlige aftaler mellem organisationen og adoptanterne.

Opgaverne er således karakteriseret ved at være opsøgende i forhold til at finde samarbejdsparter og holde sig orienteret om formidlingssituationen, at være sagsbehandlende og vejledende/støttende over for de involverede personer gennem processen, og ved at omfatte egentlig afgørelseskompetence i forhold til samarbejder og i forhold til fortsættelse af adoptionsprocessen. I den nuværende organisering er opgaverne delegeret til de adoptionsformidlende organisationer ved lov, dog med den undtagelse at tilladelsen til at samarbejde med konkrete lande og parter dér gives af staten.

Når der skal opstilles modeller for organiseringen af adoptionsformidlingen, er det således disse opgaver, der skal fordeles, og der er derfor reelt tale om at forholde sig til, i hvilket omfang delegationen af opgaverne skal fastholdes med henblik på bedst muligt at sikre kvaliteten og effektiviteten i opgaveløsningen.

Overordnet kan der med opgaverne for øje opereres med tre grader af delegation i forhold til varetagelsen af adoptionsformidlingen.

3 grader af delegation
– 3 modeller

For det første kan den nuværende grad af delegation fastholdes og adoptionsformidlingen i sin helhed varetages af adoptionsformidlende organisationer. Det betyder, at organisationerne fortsat vil skulle indlede samarbejder med udlandet, holde sig løbende orienteret om formidlingssituationen, foretage den nødvendige sagsbehandling af ansøgningerne til udlandet, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen, give tilladelse til at adoptionsprocessen kan fortsætte, når et konkret barn er stillet i forslag, vejlede adoptanter efter hjemtagelsen af barnet, og fremsende opfølgingsrapporter. At fastholde graden af delegation og i den form, som kendes i dag, gør det relevant at overveje at imødegå de konstaterede udfordringer på området gennem f.eks. skærpede krav til samarbejde mellem organisation og stat samt skærpede krav til tilsynet med området.

Modstykket til denne model er, at staten fremover ikke delegerer opgaver forbundet med adoptionsformidlingen, men varetager adoptionsformidlingen i sin helhed. Det betyder, at staten vil skulle indlede samarbejder med udlandet, holde sig orienteret om formidlingssituationen, foretage den nødvendige sagsbehandling af ansøgningerne til udlandet, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen, give tilladelse til at adoptionsprocessen kan fortsætte, når et konkret barn er stillet i forslag, vejlede adoptanter

efter hjemtagelsen af barnet, og fremsende opfølgingsrapporter, i udgangspunktet indtil barnet fylder 18 år. Modellen kan med tilstedeværelsen af en række forudsætninger understøtte informationsflow og indsigt, derved at myndigheden ikke er afhængig af, at en anden part (organisation) videreformidler korrekt og tilstrækkelig information om adoptionsprocessen og om de lande, der samarbejdes med.

Imellem de ovennævnte to modeller kan opstilles en løsning, hvor fordele fra de ovennævnte modeller søges integreret i et partnerskab og tæt samarbejde mellem organisation og stat. Modellen, der forudsætter én bæredygtig organisation, begrænser delegationen af helt centrale opgaver i adoptionsprocessen samtidig med, at den udnytter de fordele, der er ved brugen af en ikke-statslig organisation. Endvidere understøtter modellen et udvidet dynamisk tilsyn. I denne model opdeles opgaverne sådan, at det at indlede samarbejder med udlandet, foretage den nødvendige sagsbehandling af ansøgningerne til udlandet, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen og efter hjemtagelsen af barnet samt fremsende opfølgingsrapporter varetages af en organisation, mens de opgaver, som indeholder udstedelse af en tilladelse, varetages af staten.

5.6.2. Den private model – en høj grad af delegation af opgaverne (model 1)

I denne model vil adoptionsformidlingen blive varetaget af adoptionsformidlende organisationer i samme grad som i dag. Det betyder, at organisationerne vil varetage opgaven med at indlede samarbejder med udlandet, foretage den nødvendige sagsbehandling af ansøgningerne til udlandet, udstede tilladelse til at adoptionen kan fortsætte, medmindre godkendelsen skal udvides, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen og efter hjemtagelsen af barnet samt fremsende opfølgingsrapporter. Tilladelsen til at indlede et samarbejde vil blive givet af centralmyndigheden.

En model, der således indebærer, at niveauet for delegation af opgaverne forbundet med formidlingen fastholdes, har en række fordele. Modellen indebærer den fordel, at den viden om adoptionsformidling og samarbejdslande m.v., som findes i organisationerne, bevares, ligesom de formidlingskontakter, organisationerne har i afgiverlandene, bevares. Organisationerne har oparbejdet erfaringer og ekspertise gennem en lang årrække og har det nødvendige adoptionsspecifikke kendskab til de lande, der indledes samarbejde med. En fortsat fuld delegation vil også betyde, at de kommende adoptanter i fuldt ud samme grad som i dag og på den måde, som det sker i dag, kan få støtte i løbet af processen, ikke mindst under opholdet i afgiverlandet i forbindelse med hjemtagelsen af barnet.

Viden og
samarbejdsaftaler
bevares

Det forudsættes i modellen, at der fortsat vil være mere end en organisation⁴⁹. En flerhed af organisationer har hidtil i høj grad været begrundet i et ønske om valgmuligheder for adoptanterne, og dette hensyn gør sig fortsat gældende. De kommende adoptanter vil have mulighed for at vælge, hvilken organisation de ønsker at adoptere igennem, ligesom et stort antal adoptanter allerede har valgt organisation og står på venteliste til at adoptere fra et bestemt land gennem en bestemt organisation. Disse hensyn taler for at bevare formidling gennem de eksisterende organisationer og derved opretholde størst mulig kontinuitet.

Kommende adoptanter får valgmuligheder og mange har allerede valgt

I en model, hvor det eksisterende system fastholdes, giver de udfordringer, som er beskrevet i kapitel 4 og indledningsvist i dette afsnit, imidlertid anledning til at overveje ændringer eller justeringer i forhold til de kompetencemæssige krav til organisationerne, organisationernes tilstedeværelse i de enkelte samarbejdslande og i forhold til det incitament, der alt andet lige ligger i finansieringen af driften til at sprede organisationens virksomhed eller at være "for optimistiske" i forhold til, hvor mange kommende adoptanter, der kan formidles et barn til.

De konstaterede udfordringer nødvendiggør dog yderligere tiltag

For at skabe og optimere den synergi mellem adoptionsformidlende organisationer og centralmyndighed, som omtales i Guide to Good Practice 2 og understreges af ISS/IRC, må det antages at have stor betydning, at personalet i organisationerne er velkvalificerede gennem den rette uddannelsesmæssige baggrund og erfaring set i forhold til de problemstillinger, som aktuelt er forbundet med adoptionsformidlingen, men som kan ændre sig over tid. Det kan derfor overvejes at skærpe kravene til personalet i organisationerne og gøre dem endnu mere eksplicite, ligesom det i den forbindelse kan være hensigtsmæssigt at stille krav om tilstedeværelse af helt specifikke kompetencer – en skærpelse af akkrediteringskravene. Disse krav skal dog løbende justeres, da det vil afhænge af de aktuelle udfordringer, hvilke ressourcer der vil være behov for.

Skærpelse af kravene for at blive akkrediteret

De nuværende krav til, hvilke kompetencer personalet i de formidlende organisationer skal besidde, er beskrevet i afsnit 3.3.2.

For det første vil det i lyset af det nødvendige og skærpede fokus på legaliteten i adoptionerne være nærliggende at stille krav om tilstedeværelse af juridisk kompetence. Med en fortsat fuld delegation af opgaverne vil organisationerne således også skulle give tilladelse til, at adoptionsprocessen kan fortsætte i de konkrete sager. Det er i den forbindelse nødvendigt, at der er personale, som har den fulde forståelse af konventionen og den lovgivning, som regulerer området. Der stilles ikke krav herom i dag.

For det andet betyder konventionens krav om, at adoptionsformidling ikke må ske med økonomisk vinding for øje – og det krav om gennemsigtighed og tydelighed i økonomien, som det medfører – at

⁴⁹ Der er dog i dag intet til hinder for, at bestyrelserne i de to nuværende organisationer vælger en sammenlægning til én organisation. Heller ikke lovgivningen om fonde hindrer dette, men det kræver godkendelse af fondsmyndigheden.

det er afgørende, at organisationerne besidder tilstrækkelige kompetencer inden for økonomistyring. Tilsynet i efteråret 2013 med den ene formidlende organisation med et særligt fokus på organisationens økonomi⁵⁰, som viste alvorlige problemer i forhold til økonomistyringen, understreger også nødvendigheden af, at organisationerne råder over sådanne kompetencer, og en skærpelse af kravene bør derfor overvejes. Der stilles i dag alene krav om medarbejdere med indsigt i administrative og bogføringsmæssige forhold.

Det bemærkes i øvrigt, at spørgsmålet om udformningen af akkrediteringsvilkårene har en nær sammenhæng med tilsynet, som behandles i kapitel 8. At opstille mere specifikke krav til kompetencerne i organisationerne er således en skærpelse af akkrediteringsvilkårene, mens tilsynet retter sig mod at påse, at organisationerne overholder vilkårene.

Generelt kan det anføres, at de seneste års erfaringer og udfordringerne for de formidlende organisationer giver anledning til i højere grad at betragte adoptionsformidlingen som en opgave, der i videre udstrækning, end det sker i dag, skal løftes i samarbejde mellem staten og de private organisationer. Et samarbejde, som også vil kunne have betydning for et mere dynamisk tilsyn fra statens side. Resultatet af det ovenfor nævnte økonomiske tilsyn i efteråret 2013 kan således også ses som udtryk for et behov for at skabe et øget samarbejde mellem Familieretsafdelingen og organisationerne, der blandt andet bygger på uddannelse/undervisning af organisationens medarbejdere med henblik på at sikre tilstedeværelse af en række helt centrale kompetencer. I det omfang en opgave fortsat skal være delegeret, har centralmyndigheden også et medansvar for at understøtte, at opgaven kan løftes på tilfredsstillende vis, jf. også afsnit 5.2. Omvendt sker der en oparbejdelse af kompetence og viden i organisationerne, som det er af betydning for centralmyndigheden at få kendskab til, og som ikke opbygges hos Familieretsafdelingen, jf. afsnit 8.6.5. Et samarbejde bør derfor også omfatte en gensidig erfaringsudveksling, jf. også nedenfor, hvilket må antages at ville højne kvaliteten af opgavevaretagelsen hos både myndighed og organisation. De formidlende organisationer efterlyser i dag mulighed for at kunne søge assistance fra centralmyndigheden i forbindelse med de krav, der stilles til dem blandt andet gennem tilsynet.

Familieretsafdelingen har i det nuværende system stillet adoptionsretlig ekspertise til rådighed for organisationerne med henblik på at opkvalificere organisationens personale. Det kan overvejes at tilbyde kurser af forskellig art i mindst samme omfang, som Statsforvaltningen tilbydes kurser, og også om deltagelse i sådanne kurser bør være obligatorisk og gratis. Der er som nævnt tale om, at organisationerne udfører en opgave på Familieretsafdelingen vegne og under denne afdelings ansvar, hvorfor det kan overvejes at udbygge dette led af samarbejdet. En

Samarbejde og
gensidig
erfaringsudveksling
mellem organisationer
og
Familieretsafdelingen

⁵⁰ Tilsynet med AC Børnehjælp

sådan udbygning må også antages at ville kunne have betydning for tilsynet, jf. afsnit 8.6.

I forlængelse af overvejelserne om, at organisationer og centralmyndighed i højere og mere formaliseret grad skal supplere hinanden, er en regelmæssig kontakt mellem de to enheder også af stor betydning. Der har i en årrække været afholdt erfaringsudvekslingsmøder med deltagelse af organisationer, Familieretsafdelingen, Adoptionsnævn, Statsforvaltningen og Adoption & Samfund. Endvidere er der løbende kontakt om mere konkrete problemstillinger og konkrete sager. Det kan derfor overvejes at stille krav om en højere mødefrekvens, herunder faste møder, hvor det alene er organisationen, der deltager, og ikke andre involverede parter.

Organisationerne har som nævnt kontakten med afgiverlandene og en forpligtelse til løbende at holde sig orienteret om situationen i de enkelte lande. Populært sagt er organisationerne Familieretsafdelingens "øjne og ører" i afgiverlandene. Måden, hvorpå organisationerne er til stede i disse lande, er central for muligheden for at sikre, at de krav, der stilles fra myndighedernes side, efterleves, og tilstedeværelsen er dermed essentiel for et dynamisk og effektivt tilsyn.

Organisationernes tilstedeværelse i afgiverlandene er central

Organisationernes tilstedeværelse i afgiverlandet var et af de punkter, der blev undersøgt i forhold til Etiopien. I forbindelse med denne undersøgelse blev en af organisationerne pålagt at forholde sig til, hvordan man fremadrettet ville sikre, at relevante og pålidelige oplysninger om udenlandske samarbejdspartnere løbende tilgik organisationen. Resultatet blev blandt andet et ganske omfattende skema for kvartalsmæssig indrapportering fra organisationens personale i alle afgiverlande om en række forhold af betydning for formidlingssituationen. Den anden organisation har ikke opstillet tilsvarende krav om indrapportering fra ansatte i afgiverlandene. Et andet resultat blev, at Familieretsafdelingen på grund af formidlingssituationen i Etiopien stillede krav til begge formidlende organisationer om kvartalsmæssige besøg i Etiopien hos deres samarbejdspartnere, de etiopiske myndigheder og den danske ambassade i Etiopien samt en efterfølgende indrapportering til Familieretsafdelingen om besøgets indhold.

Når tilsynet med adoptionsformidlingen og udviklingen på området i høj grad baserer sig på de informationer, som organisationerne indhenter og videregiver, er det vigtigt, at der ikke er for store forskelle i den måde, organisationerne indhenter den relevante viden. For at opnå et sikkert og effektivt informationsflow, og dermed en reel mulighed for at følge virksomheden og forholdene i afgiverlandene gennem organisationerne, kan det overvejes, at formalisere og sikre en ensartethed mellem organisationernes metode for informationsindsamling.

Uanset at dette aspekt i høj grad har sammenhæng med tilrettelæggelsen af tilsynet med de formidlende organisationer, er det også et element i den samlede organisering af adoptionsformidlingen. Det kan derfor overvejes at stille klare krav til

Klare krav til tilstedeværelsen i afgiverlandene

organisationernes tilstedeværelse i udlandet, herunder krav om periodisk rapportering til organisationerne her i landet om formidlingssituationen ud fra på forhånd fastlagte kriterier og krav om faste møder med kontaktpersonerne i udlandet, eventuelt i forhold til udvalgte lande. Det vil i givet kunne ske som en skærpelse af akkrediteringsvilkårene og/eller som en løbende tilpasning i lyset af de behov, tilsynet viser.

5.6.3. En samarbejdsmodel – begrænset delegation af opgaverne (model 2)

Som beskrevet ovenfor viser de skitserede udfordringer, at kan det diskuteres, om de yderligere tiltag, der ovenfor er anført i model 1, er tilstrækkelige til at imødegå udfordringerne, eller om de imødekommes bedre i en løsning, der i højere grad giver staten ansvaret for at løfte opgaverne forbundet med adoptionsformidlingen. Derved kan fordelene ved at anvende private adoptionsformidlende organisationer forenes med de styrker, der ligger i en statslig opgavevaretagelse. Hensigten i modellen er således at skabe det samspil mellem kompetencer, der omtales som god praksis efter konventionen, jf. afsnit 5.2., hvilket også vil kræve et fokus på forbedringspotentialerne i den nuværende opgavevaretagelse.

Skabe det samspil mellem centralmyndighed og organisation som anses for god praksis

I modellen opdeles opgaverne sådan, at en formidlende organisation vil få til opgave at indlede samarbejder med udlandet, løbende holde sig orienteret om formidlingssituationen, foretage den nødvendige sagsbehandling af ansøgningerne til udlandet, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen samt fremsende opfølgingsrapporter, mens de opgaver, som omfatter egentlig myndighedsudøvelse, ikke som hidtil delegeres, men fremover varetages af staten.

Modellen rummer således fortsat anvendelse af adoptionsformidlende organisationer. Modellen tager udgangspunkt i, at der kun skal være én adoptionsformidlende organisation henset til det lave formidlingstal og de krav, der løbende – navnlig i de seneste år – stilles til organisationerne i forhold til sagskontrol, indrapporteringer m.v. På den måde vil der kunne skabes en mere solid organisation, der har ressourcer til at udvikle og vedligeholde de nødvendige kompetencer i forhold til opgavevaretagelsen.

Modellen forudsætter én solid organisation

Det skal dog bemærkes, at der vil kunne være visse udfordringer i forbindelse med en sådan reorganisering, idet der vil skulle etableres en ny organisation, og at det ikke er muligt på forhånd at forudse, inden for hvilken tidsmæssig ramme dette kan ske. Dette understreges også af, at de adoptionsformidlende organisationer er private, ligesom begge er etableret som fonde med de begrænsninger, dette i sig selv indebærer. Samtidig skal det bemærkes, at behovet for at tage hånd om de adoptanter, der allerede står på venteliste, gør det nødvendigt at operere med en vis overgangsperiode.

Organisationen skal fortsat qua sin – eller tilført – erfaring og viden om international adoptionsformidling have ansvaret for at indlede og varetage formidlingssamarbejdet med afgiverlandene. Det vil dog som hidtil være centralmyndighedens opgave at give tilladelse til samarbejdet. I forhold til samarbejdsparterne i afgiverlandene vil det med denne model i ganske vid udstrækning formentlig være muligt at videreføre eksisterende samarbejdsaftaler, i hvert fald hvis organisationen i en eller anden grad bygger på de eksisterende organisationer. Er der tale om en helt ny organisation uden et eksisterende netværk i adoptionssammenhæng, vil det givetvis have betydning for muligheden for at fastholde samarbejder.

Udnyttelse af organisations viden og erfaring

Derudover skal organisationen indgå en kontrakt med de kommende adoptanter om at tage sig af den indledende sagsbehandling, dvs. tage imod samt visitere kommende adoptanters ansøgning om formidling af et barn og vejlede dem om landevalg og adoptionsprocessen, klargøre de kommende adoptanters sag til udsendelse til afgiverlandet (indhente den nødvendige dokumentation, oversættelse af dokumenter etc.). Disse opgaver varetages i dag af organisationerne, der har en meget detaljeret viden om særlige krav m.m. i de enkelte afgiverlande.

Når denne indledende del af processen er gennemført, vil de kommende adoptanter skulle vente, ofte længe, før de matches med et barn. I denne periode skal adoptanterne løbende orienteres om udviklingen i den konkrete sag, og de kan samtidig have behov for støtte og vejledning. Den overordnede orientering om formidlingssituationen varetages i dag i høj grad via organisationernes hjemmesider, ligesom en organisation jævnligt afholder generelle informationsmøder for alle ansøgere, uanset hvor de er i processen, samt møder med fokus på det land, adoptanterne er skrevet på venteliste til at adoptere fra (landemøder). I modellen vil denne opgave fortsat blive varetaget af organisationen. Derved vil organisationen få ansvaret for den løbende kontakt med de kommende adoptanter om formidlingen og de enkelte sagers forløb i afgiverlandet.

Styrker mulighed for støtte og vejledning af de kommende adoptanter i processen

Organisationen skal imidlertid ikke længere have ansvaret for godkendelsen af matchningen efter Haagerkonventionens artikel 17 c. Udstedelsen af artikel 17 c-erklæringer er beskrevet ovenfor i afsnit.4.3.4.

Denne helt centrale sikkerhedsforanstaltning placeres fuldt ud hos en statslig myndighed, hvilket vil give staten en reel mulighed for i alle sager at standse en adoption, som ikke lever op til kravene i konventionen og dansk lovgivning. Endvidere vil der i forbindelse med placeringen i statslig regi ske en ændring i håndteringen af dette led i adoptionsprocessen. Staten vil i meget videre udstrækning, end det efter praksis forventes i dag, skulle tage stilling til dokumentationen for frigivelsen af barnet. Det fremgår af den forklarende rapport til Haagerkonventionen, at muligheden for at standse en adoption kan anvendes, når en af staterne mener, at "adoptionen rummer betydelige juridiske udfordringer". Det er ikke nærmere defineret, hvad der ligger heri, men en forståelse kunne være at tage udgangspunkt i de hensyn til barnets bedste, som følger

Staten tillægges kompetencen efter art. 17c til at tillade fortsættelse af et adoptionsforløb

af præambelen i Haagerkonventionen⁵¹. Muligheden for at standse en adoption, hvis den vurderes ikke at være til gavn for barnet, vil således også få et egentligt indhold i forhold til en vurdering af dokumentationen for frigivelsen af barnet til international adoption.

Det skal bemærkes, at en ændring af kompetencen til at udstede erklæring efter artikel 17 c ikke må føre til unødvendigt længere sagsbehandlingstid, da medlemsstaterne efter Haagerkonventionens artikel 35 skal behandle en adoptionssag hurtigst muligt.

I Holland er det erfaringen, at en sådan mere dybdegående stillingtagen til blandt andet frigivelsen af barnet i mere end blot nogle få sager har ført til, at den adoptionsformidlende organisation er blevet pålagt at indhente yderligere oplysninger om barnet eller om den kommende adoptivfamilie, jf. afsnit 5.3.2.

Først når centralmyndigheden har vurderet, at adoptionsprocessen kan fortsætte, forelægges matchningsforslaget for de kommende adoptanter. I dag orienteres adoptanterne, når det er konstateret, at barnet ligger inden for eller uden for adoptanternes godkendelse. Hvis der er tvivl herom, orienteres adoptanterne samtidig med, at sagen sendes til Adoptionssamrådet med henblik på vurdering.

Den fulde tilbagekaldelse af denne delegerede opgavevaretagelse har samtidig den fordel, at tilsynet med adoptionsformidlingen vil blive styrket, da staten vil få et indblik i hver adoptionssag og på den måde i en anden grad end i dag vil være i stand til at observere eventuelle tendenser i adoptionsformidlingen i de enkelte afgiverlande og hos de enkelte samarbejdsparter, jf. også afsnit 8.6.3.

Tilsynet styrkes

Når staten har givet sin accept af, at adoptionen kan fortsætte, skal dette formidles til afgiverlandet. Denne opgave vil skulle varetages af organisationen, hvilket er i tråd med organisationens ansvar for den indledende sagsbehandling. Det vil således også være organisationen, der skal foretage eventuel yderligere sagsbehandling i forbindelse med hjemtagelsen af barnet. Endvidere vil organisationen qua sit personale i udlandet også skulle støtte adoptanterne under opholdet i afgiverlandet og i forbindelse med afslutningen af adoptionsprocessen ved retsmøder m.m.

Muligt at støtte kommende adoptanter i udlandet

Når barnet er hjemtaget, vil organisationen også have ansvaret for at sende opfølgingsrapporter til afgiverlandet i det omfang, det konkrete land kræver det. Organisationens skal også opbevare adoptionssagen og være adoptivfamilien behjælpelig med oplysninger, som kun organisationen kan fremskaffe. Det kan eksempelvis være oplysninger om børnehjem m.m. eksempelvis i forbindelse med et ønske hos den adopterede om at finde yderligere oplysninger om sin baggrund.

⁵¹ Explanatory Report on the Convention on Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption, punkt 357, og Guide to Good Practice 1, s. 118

På samme måde som i model 1, jf. afsnit 5.6.2., kan det overvejes at igangsætte et øget og mere formaliseret samarbejde mellem stat og organisation. Der kan således også i denne model indebære arbejde med løbende undervisning/uddannelse af organisationens personale på centrale områder, ligesom gensidig erfaringsudveksling vurderes at være vigtig for en styrket opgavevaretagelse. Samtidig kan det overvejes at formalisere samt øge antallet af møder mellem centralmyndigheden og organisationen for at sikre en løbende viden om opgavevaretagelsen og skabe et grundlag for en smidig tilpasning i det omfang, det er nødvendigt. Opfattelsen af samarbejdet bør som nævnt udvikle sig i retningen af, at organisationen og centralmyndigheden ses som et hele med positiv effekt for tilsynet. Organisationens og centralmyndighedens opgaver bør dog være så klart definerede, at der ikke er tvivl om, hvem der er ansvarlig for de enkelte opgaver forbundet med adoptionsformidlingen.

Et øget og mere formaliseret samarbejde

I forhold til organisationens tilstedeværelse i udlandet peger erfaringerne på et behov for i højere grad at sikre, at organisationens personale i afgiverlandene er bekendt med de krav og den tilgang til international adoption, som følger af dansk lovgivning. Disse erfaringer giver anledning til at overveje at stille krav om, at alle nye medarbejdere i udlandet skal deltage i et møde hos Familieretsafdelingen, eller at der på anden måde skabes en mulighed for at informere organisationens udenlandske personale om de danske regler og principper.

Også møder med personale fra udlandet

5.6.4. En statslig model – ingen delegation af opgaverne (model 3)

Modstykket til modellen beskrevet i afsnit 5.6.2. (model 1) er, at staten fremover ikke delegerer opgaver forbundet med adoptionsformidlingen, men varetager formidlingsopgaven i sin helhed.

Opgaven kan placeres sammen med centralmyndighedsfunktionen, som i dag er placeret hos Familieretsafdelingen, som også varetager tilsynet med området og således allerede har et indgående kendskab til området, eller den kan placeres i en ny offentlig myndighed uden centralmyndighedsfunktion, og hvor Familieretsafdelingen fortsat vil være centralmyndighed.

Den statslige enhed vil skulle indlede og vedligeholde formidlingssamarbejder med udlandet, løbende holde sig orienteret om formidlingssituationen i de enkelte lande, indgå kontrakt med kommende adoptanter om formidlingen af et barn og foretage den nødvendige sagsbehandling i ind- og udland, give tilladelse til at adoptionsprocessen kan fortsætte, når et konkret barn er stillet i forslag, støtte og vejlede de kommende adoptanter i processen, herunder også i udlandet i forbindelse med hjemtagelsen, og fremsende opfølgingsrapporter til afgiverlandet. Der vil således være tale om opbygning af et nyt system.

En sådan organisering imødegår den udfordring, der er forbundet med det faldende antal børn til international adoption, da myndigheden ikke er afhængig af et vist antal formidlere for at kunne tilvejebringe de fornødne ressourcer til at løfte de opgaver, der er forbundet med formidlingen. En placering af hele formidlingsopgaven i statslig regi vil derfor fjerne konkurrenceelementer i forhold til kommende adoptanter. Kontakten med sagen gennem hele adoptionsprocessen vil endvidere bidrage til en højere grad af kontrol med og indsigt i området. I en løsning, hvor opgaven placeres sammen med centralmyndighedsfunktionen, og dermed hos den myndighed, der er tilsynsmyndighed, vil det betyde, at centralmyndigheden ikke i samme grad som nu er afhængig af, at en anden organisation videreformidler korrekt og tilstrækkelig information om adoptionsprocessen og om de lande, der samarbejdes med. Oprettelse af en ny statslig enhed, vil denne enhed skulle videregive den nødvendige information til Familieretsafdelingen på samme måde, som organisationerne skal i dag.

Modellen imødegår en række af de konstaterede udfordringer

Det forhold, at ansvaret for at give tilladelse til, at adoptionsprocessen kan fortsætte (udstede erklæring efter artikel 17 c) ligger hos en myndighed, vil på samme måde som i model 2 ovenfor betyde, at staten får en egentlig mulighed for at standse en adoption, som ikke lever op til kravene i konventionen og dansk lovgivning.

Modellen rummer dog ikke kun fordele. De dele af adoptionsformidlingen, som kræver tilstedeværelse i udlandet og et godt netværk der, vil sandsynligvis blive besværliggjort, ligesom den støttende og vejledende funktion i forhold til de kommende adoptanter og adoptivfamilien vil kunne svækkes i denne model. Det kan samtidig ikke antages at være muligt umiddelbart at træde ind i de samarbejdsaftaler, som de nuværende organisationerne har indgået, hvilket vil betyde, at den internationale adoptionsformidling vil blive svækket allerede af denne grund. Endelig kan det ikke afvises, at det forhold, at der er tale om en statslig myndighed og ikke en privat NGO, vil få betydelige konsekvenser for formidlingen, idet de udenlandske samarbejdspartner, som ofte også er private NGO'er, antages at ville fravælge samarbejdet med en statslig myndighed.

Nødvendigheden af at være fysisk tilstede i udlandet er en udfordring

Hertil kommer, at det arbejde i afgiverlandene, som er forbundet med adoptionsformidlingen, mere traditionelt ligner NGO-arbejde end statslig myndighedsudøvelse. Det gælder både i relation til opbygningen af et kendskab til landenes kultur og rammerne for børnevelfærd, etableringen af samarbejdsrelationer, overvågning af projekter og udviklingen i de enkelte lande.

Det må således antages for det første at kræve tilstedeværelse i udlandet, hvis den statslige enhed skal lykkes med at indlede nye samarbejder. På samme måde vurderes en kvalificeret varetagelse af vidensindsamlingen at forudsætte statslig tilstedeværelse i afgiverlandene. Endelig skal den statslige enhed være til stede i afgiverlandet for at støtte og vejlede de kommende adoptanter i forbindelse med sagsbehandlingen i afgiverlandet og hjemtagelsen af

Risiko for at der bliver langt fra "skrivebord til barn"

barnet. Adoptionsformidlingen forudsætter således i meget høj grad fysisk tilstedeværelse i afgiverlandene. Lykkes det ikke at opfylde denne forudsætning, vil en statslig formidling kunne betyde, at der bliver langt fra "skrivebord til barn".

I forhold til støtte og vejledning af kommende adoptanter i den afsluttende del af processen bemærkes det, at dette, som beskrevet i afsnit 3.3.2. er en vigtig opgave for organisationernes personale i afgiverlandene. Det kan blandt andet være i forbindelse med retsmøder, hvor adoptanterne i mere eller mindre omfang skal redegøre for forskellige overvejelser og forhold. Ydermere er der i nogle afgiverlande krav om, at adoptanterne opholder sig i landet i en længere periode. Som et eksempel kan nævnes Kenya, hvor de kommende adoptanter skal opholde sig i landet i knap 1 år. Det må forudses, at der i denne periode opstår behov for støtte fra den statslige enhed, der er ansvarlig for formidlingen.

Vigtigt at de kommende adoptanter kan støttes i afgiverlandet

Tilstedeværelsen i et afgiverland kunne varetages af den danske repræsentation. Den kunne dog også varetages af personale fra eller ansat af den statslige enhed. Det må dog lægges til grund, at det vil være ganske omkostningstungt og forbundet med betragtelige praktiske vanskeligheder at udstationere faste personer fra den statslige enhed i de enkelte afgiverlande, ligesom det lægges til grund, at det vil modarbejde målet om at sikre etiske og juridisk forsvarlige adoptioner at entrere med enkeltpersoner i afgiverlandet, som ikke er tættere knyttet til myndigheden, jf. også ovenfor om Australien.

Som et led i overvejelserne om at anvende danske repræsentationer bemærkes det, at det vurderes at ville kunne belaste Danmarks bilaterale forhold til de pågældende lande generelt, hvis de danske repræsentationer anses som en formidlende part i internationale adoptioner.

Når tilstedeværelsen i afgiverlandet kobles sammen med tilstedeværelsen af danske repræsentationer, vil det kunne have betydning for, hvilke lande der kan samarbejdes med. Eksempelvis er der ikke en dansk repræsentation i Colombia, som i øvrigt må antages at kunne være et af de lande, der vil være indstillet på at samarbejde med en statslig myndighed, jf. nedenfor. De lande, hvor der er danske repræsentationer, er ikke altid lande med behov for international adoption, eller der kan være tale om lande med et adoptionssystem, der ikke lever op til de krav, Danmark stiller. Systemet må derfor forventes at blive mindre fleksibelt og med risiko for, at andre hensyn end adoptionsfaglige hensyn bliver udslagsgivende for, hvor Danmark kan yde hjælp gennem international adoption. Som følge af, at der ikke kan svækkes på kravene til samarbejdslande og -parter, vil det kunne føre til en reduceret formidling. Hertil kommer, at vigtigheden af at tilstedeværelsen i afgiverlandet varetages af personer med et adoptionsspecifikt kendskab til landet og med erfaring i at bevæge sig i krydsfeltet mellem børnenes og ansøgerens interesser i udlandet. Hvis de danske repræsentationer skal varetage opgaven på betryggende vis, vil det formentlig kræve en væsentlig styrkelse af repræsentationerne, og der må forventes at skulle iværksættes nogen

Mulige konsekvenser af at bruge de danske repræsentationer

grad af efteruddannelse af personalet, ligesom tilgangen til varetagelsen af opgaven vil skulle være mere drevet af et eget initiativ, end der normalt er tale om, når myndigheder får assistance i udlandet gennem repræsentationerne. De personer, der varetager denne opgave i regi af staten, vil skulle imødekomme de samme krav, som stilles til organisationernes personale.

Uanset at repræsentationerne måtte blive i stand til at løfte opgaven, vil der skulle foretages et betydeligt antal rejser til afgiverlandene hvert år for at følge op på opgavevaretagelsen. Som et illustrerende eksempel kan det nævnes, at den ændrede organisering af tilstedeværelsen i Etiopien omtalt under afsnit 5.6.2. indebærer kvartalsvise møder i Etiopien.

Et betydeligt antal rejser til afgiverlandene

Det er dog ikke kun i udlandet, at den støttende og vejledende rolle i forbindelse med formidlingen er vigtig. Også i forløbet frem til hjemtagelsesfasen og efter denne er det nødvendigt at vejlede adoptanterne løbende. Denne opgave vil kræve ansættelse af personale med andre kompetencer end juridiske kompetencer. Der er således i organisationerne en række ansatte med socialfaglig baggrund, eksempelvis socialrådgivere. Det er ikke ganske oplagt, hvor en sådan opgave bedst placeres i en statslig model. Varetagelsen af opgaven har på den ene side i mindre grad en naturlig sammenhæng med den opgavevaretagelse, der ligger i Familieretsafdelingen som centralmyndighed, og på den anden side må Familieretsafdelingen forventes at have en endnu mere central rolle i en statslig model. I en anden statslig myndighed, Statsforvaltningen, varetages opgaver i forbindelse med godkendelsen af adoptanter og det efterfølgende arbejde med adoptivfamilierne efter hjemtagelsen gør, at der i Statsforvaltningen er relevante kompetencer i forhold til varetagelsen af opgaven.

Som nævnt indledningsvist kan det ikke afvises, at en statslig formidling vil få konsekvenser i forhold til, hvilke lande Danmark kan samarbejde med om international adoption. Det antages af Familieretsafdelingen, at særligt de afgiverlande, hvor formidlingsopgaven varetages af private organisationer, vil trække sig fra et samarbejde, hvis den danske samarbejdspart er en statslig enhed. På samme måde vil det kunne vise sig vanskeligt for statslige myndigheder at indgå formidlingsaftaler.

En reel risiko for en opbremsning i adoptionsformidlingen til Danmark

Det må ifølge Familieretsafdelingen forventes, at mange af de lande, hvor formidlingen er centraliseret (Kina, Indien, Colombia, Filippinerne, Vietnam), vil være de lande, som vil være mest tilbøjelige til at indgå et samarbejde med en statslig instans. Formidlingen fra sådanne lande er imidlertid relativt begrænset. Organisationerne hjemtog i 2013 i alt 50 børn fra disse fem lande.

I forlængelse heraf skal det også bemærkes, at de samarbejdsaftaler, som i dag er indgået mellem de adoptionsformidlende organisationer og deres udenlandske samarbejdsparter, ikke vil kunne overtages direkte af en statslig enhed. Det vil være nødvendigt at indgå nye aftaler, og det vil dermed ikke være muligt at fastholde alle aftaler. Dette vurderes at indebære, at ikke alle eksisterende formidlingsaftaler vil fortsætte, og der er en reel risiko for en

opbremsning, måske endda et stop i en periode, i formidlingen til Danmark.. Det vil ikke mindst have betydning for de ansøgere, der er tilmeldt de formidlende organisationer. Der skal dog i denne sammenhæng også henvises til de skitserede muligheder for at begrænse antallet af samarbejdslande, som i sig selv vil have betydning for allerede godkendte ansøgere, jf. afsnit 6.6.

5.6.5. Særligt om den økonomiske udfordring der er forbundet med adoptionsformidling

Den nære sammenhæng mellem antallet af formidlinger og de adoptionsformidlende organisationers økonomiske robusthed udgør som nævnt en udfordring. Det er derfor relevant at overveje, om denne udfordring kan begrænses.

De opgaver, der er forbundet med adoptionsformidlingen, er i udgangspunktet statens opgaver. Det eksisterende system er imidlertid sådan indrettet, at opgaven varetages af private organisationer, som fuldt ud dækker deres omkostninger forbundet med adoptionsformidling gennem adoptionsgebyrer fra kommende adoptanter. Adoptanterne modtager et adoptionstilskud efter hjemtagelsen af barnet på ca. 50.000 kr. Der er ikke, som bl.a. i Norge, et direkte driftstilskud fra staten.

Det danske system betyder, at organisationernes økonomi og dermed opgaveløsning afhænger af, hvor mange adoptionsgebyrer, der kommer ind, og hvor mange børn der kan formidles. Denne finansieringsstruktur gør samtidig organisationerne meget udsatte for ændringer i omverdenen. Det kan derfor være relevant at overveje at tildele organisationerne et direkte tilskud til driften, der blandt andet kan dække øgede krav til dokumentation m.v. En anden måde at sikre den nødvendige robusthed kunne være at opsætte krav over for organisationerne om forhøjelse af gebyrerne i et omfang, som sikrer de nødvendige ressourcer til at imødekomme myndighedernes krav.

Det bemærkes i øvrigt, at konstruktionen, hvor organisationerne fuldt ud er finansierede af gebyrer fra adoptanter, i sig selv kan indebære en risiko for uønsket adfærd. Selvom de danske organisationer er påpasselige med ikke at sende for mange sager til afgiverlandene, så betyder konstruktionen isoleret set, at den vil kunne skabe et uønsket og uetisk pres på afgiverlandene gennem udsendelsen af uforholdsmæssigt mange sager. En anden afledet effekt kan være, at der tiltrækkes "for mange" nye adoptanter, og at det derfor kan blive svært at opfylde aftalen.

Systemets indbyggede incitament til at skabe en "for stor" gruppe af adoptanter må antages i nogen grad at ville kunne imødegås, hvis der i et vist omfang ydes støtte til organisationerne ved siden af de adoptionsgebyrer, som adoptanterne skal betale.

En økonomi, som i mindre omfang er afhængig af antallet af adoptioner, vil gøre organisationerne mere robuste i forhold til at leve op til kravene fra myndighederne og dermed også understøtte

kravet om, at adoption skal være til gavn for barnet, samtidig med at det ville kunne løsne organisationerne fra afhængigheden af at tiltrække nye adoptanter.

5.6.6. Opsummerende om modeller for en fremtidig adoptionsformidling

Der kan opereres med tre forskellige niveauer af delegation af de opgaver, der er forbundet med formidlingen af børn til international adoption, og dermed tre forskellige modeller for organisering af opgaven. Til modellerne knytter sig endvidere forskellige mulige tiltag af betydning for kvalificeringen af opgavevaretagelsen i den enkelte model.

	1	2	3
Opgavefordeling	Indlede og følge samarbejder	Indlede og følge samarbejder	Indlede og følge samarbejder
	Tilladelse til at samarbejde	Tilladelse til at samarbejde	Tilladelse til at samarbejde*
	Behandling af ansøgning og vejledning	Behandling af ansøgning og vejledning	Behandling af ansøgning og vejledning
	Tilladelse til at fortsætte adoptionsproces	Tilladelse til at fortsætte adoptionsproces	Tilladelse til at fortsætte adoptionsproces
	Behandling af ansøgning og vejledning - hjemtagelse	Behandling af ansøgning og vejledning - hjemtagelse	Behandling af ansøgning og vejledning - hjemtagelse
	Vejledning efter hjemtagelse og follow-up forpligtelse	Vejledning efter hjemtagelse og follow-up forpligtelse	Vejledning efter hjemtagelse og follow-up forpligtelse
Beskrivelse			

Mulige tiltag knyttet til den private model:

- Skærpede krav til kompetencer i organisationerne.
- Tilbud om uddannelse af organisationernes ansatte i forhold til helt centrale kompetencer.
- Styrkelse af samarbejdet mellem Familieretsafdelingen og organisationerne.
- Flere faste møder med organisationerne, herunder med den enkelte organisation alene.
- Klare krav til organisationernes tilstedeværelse i udlandet.
- Krav om faste møder med kontaktpersoner i afgiverlandene, eventuelt i udvalgte lande.
- Krav om periodisk rapportering fra kontaktpersoner til organisationer her i landet ud fra på forhånd fastlagte kriterier.

Mulige tiltag forbundet med samarbejdsmodellen:

- Skærpede krav til kompetencer i organisationen.

- Tilbud om uddannelse af organisationens ansatte i forhold til helt centrale kompetencer.
- Styrkelse af samarbejdet mellem Familieretsafdelingen og organisationen.
- Flere faste møder med organisationen, herunder med organisationen alene.
- Klare krav til organisationens tilstedeværelse i udlandet.
- Krav om at nye medarbejdere i afgiverlandet deltager i møde med Familieretsafdelingen om krav og tilgang til international adoption, der følger af dansk lovgivning.
- Krav om faste møder med kontaktpersoner i afgiverlandene, eventuelt i udvalgte lande.
- Krav om periodisk rapportering fra kontaktpersoner til organisationen her i landet ud fra på forhånd fastlagte kriterier.

Mulige tiltag forbundet med den statslige model:

- Uddannelse af personer eller enheder, der varetager de dele af opgaven, der ligger i afgiverlandene.
- Fastlæggelse af særlige overvågningsmekanismer.

Den private model bygger på en fortsat høj grad af delegation til to organisationer, hvor fordelingen af opgaverne ikke ændres. For at imødegå en række af de skitserede udfordringer bør det overvejes i denne model samtidig i højere grad end i dag at sikre, at der er de relevante og nødvendige kompetencer til stede i organisationerne, ikke mindst juridisk og økonomisk kompetence. Det vurderes også, at der kan være et behov for at sikre opkvalificering af organisationernes personale gennem tilbud om uddannelse i forhold til centrale temaer. Også gensidig erfaringsudveksling anses for at kunne være af betydning for kvaliteten i opgavevaretagelsen. Endvidere vurderes der at være et behov for at overveje at styrke samarbejdet mellem organisationerne og Familieretsafdelingen, hvilket ikke kun sker gennem den nævnte uddannelse og gensidige erfaringsudveksling, men også gennem en højere frekvens af møder, herunder faste møder hvor kun den enkelte organisation deltager. Endelig er det i en model, hvor der fortsat opereres gennem to organisationer, relevant at styrke adgangen til information om afgiverlandene, hvorfor der kan overvejes at stille klare krav til organisationernes tilstedeværelse i udlandet og kontakt med denne, samt krav i forhold til den løbende afrapportering fra organisationernes kontaktpersoner om formidlingssituationen.

En anden model for den fremtidige organisering af formidlingsopgaven er en samarbejdsmodel, hvor delegationen er begrænset, sådan at staten udfører de opgaver, der har karakter af myndighedsudøvelse. Denne model kan også suppleres med en række tiltag. Det er for det første centralt, at der i denne model arbejdes med samarbejdet, sådan at et tæt samarbejde kan skabe den ønskede synenergi i at delegerede nogle opgaver. Derfor kan det også overvejes at bringe de ovenfor nævnte tiltag i spil i denne model med henblik på at styrke et samarbejde. Ydermere vil det kunne

overvejes at sprede denne intensivering af samarbejdet til at omfatte organisationens personale i afgiverlandene mere direkte, sådan at nye medarbejdere i udlandet eksempelvis skal deltage i et møde hos Familieretsafdelingen for at sikre, at den nødvendige viden om det danske adoptionssystem og principper er til stede hos organisationens medarbejdere i afgiverlandene. Den nødvendige viden vil også kunne videreformidles på anden vis.

Endelig kan formidlingen varetages i en statslig model uden anvendelse af organisationer, og staten vil derfor som noget nyt skulle varetage alle opgaver forbundet med formidlingsopgaven, herunder også at indlede og sikre samarbejder i afgiverlandene. Det er i en statslig model vigtigt, at der skabes en tilstrækkelig tilstedeværelse i afgiverlandene, og at de pågældende personer eller enheder i afgiverlandene, eksempelvis Udenrigsministeriet, sættes i stand til at varetage opgaven. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der er risiko for at skade det bilaterale forhold til de pågældende lande, hvis repræsentationerne bliver betragtet som en formidlende part i internationale adoptioner.

6. HVILKE LANDE SKAL DANMARK SAMARBEJDE MED

6.1. UDFORDRINGERNE

Den adoptionsformidling, der sker til Danmark, skal være til barnets bedste og ske på et fagligt og etisk forsvarligt niveau uden økonomisk vinding for øje. Heri ligger også et fokus på legaliteten i adoptionerne. Kravene følger af Haagerkonventionen og det danske regelsæt på adoptionsområdet og har således været den overordnede ramme for den internationale adoptionsformidling i Danmark gennem flere årtier.

Legaliteten i adoptionerne

For at disse grundlæggende krav kan indfries, er det nødvendigt, at afgiverlandets lovgivning og myndighedsstruktur, de enkelte samarbejdsparter og selve formidlingssamarbejdet lever op til Haagerkonventionens principper. Det kan være en udfordring at sikre dette bedst muligt, ikke mindst når vurderingen af et andet lands regler m.v., samarbejdsparten og samarbejdet må foretages på et tidspunkt, hvor kendskabet til disse er begrænset til oplysninger, der ikke er baseret på erfaringer, som de danske formidlende organisationer eller danske myndigheder har gjort sig. Det gør sig primært gældende i relation til vurderingen af nye samarbejdslande og nye samarbejdsparter. I relation til sidstnævnte er det mindre problematisk, hvis organisationerne allerede har erfaringer med at formidle fra det pågældende land.

Vurderingen af nye samarbejdslande

Dette leder frem til overvejelser om, hvorvidt det er muligt i højere grad at kvalificere godkendelsen af samarbejder, og om det f.eks. er nødvendigt at begrænse antallet af lande, der samarbejdes med, herunder betydningen af Haagerkonventionen.

Antallet af lande der samarbejdes med

6.2. KONVENTIONEN SOM RETTESNOR FOR ÆNDRINGER

Som nævnt indledningsvist i kapitel 3 opstiller Haagerkonventionen nogle minimumsstandarder for samarbejdet mellem afgiver- og modtagerland. Konventionen indeholder også en bestemmelse om, at det kræver tilladelse fra både afgiver- og modtagerland at udøve formidlingsvirksomhed i et konventionsland (autorisation), jf. også afsnit 4.1.1. I vurderingen af, om der skal gives en autorisation, ligger også en stillingtagen til det andet lands lovgivning og adoptionsystem og til den enkelte samarbejdspart.

Formidling kræver autorisation

Kravet om autorisation er tænkt som en ekstra sikkerhedsforanstaltning for afgiverlandene, i og med at kravet giver disse lande mulighed for at styre, hvilke og hvor mange modtagerlande/organisationer der opererer i landet. Derfor er det også vigtigt for afgiverlandene at udvikle kriterier for, hvornår modtagerlande, herunder organisationer herfra, kan opnå en tilladelse. I forlængelse heraf anføres det i Guide to Good Practice 2,

at modtagerlandene bør støtte afgiverlandene i denne proces ved blandt andet at undersøge det reelle behov i afgiverlandet for yderligere samarbejdsparter. Hvis der ikke er et behov, bør modtagerlandet ikke autorisere en organisation til at samarbejde med afgiverlandet⁵². Meddelelse af en autorisation fra modtagerlandet bør også forudsætte, at den møder et reelt behov for adoption i forhold til bestemte grupper af børn.

Det anses for god praksis efter konventionen, at adoptionsformidlende organisationer i modtagerlandene indledningsvist undersøger behovet for international adoption i et bestemt afgiverland, og at dette sker i samarbejde med myndigheder m.v. i afgiverlandet. Organisationen bør ved en ansøgning om autorisation demonstrere viden om, hvilke børn i landet der har behov for hjælp, og også kunne redegøre for, hvordan organisationen vil kunne møde afgiverlandets behov.

Der gives inden for konventionen tre slags autorisationer i modtagerlandene: en autorisation begrænset til ét land og eventuelt et område i landet eller en bestemt institution, en autorisation til enkelte lande som organisationen har særlig viden om/erfaring med, eller en autorisation til at arbejde i alle afgiverlande. De fleste modtagerlande giver dog mere specifikke tilladelser, eksempelvis med geografiske eller tidsmæssige begrænsninger⁵³.

3 slags autorisationer

Når både afgiver- og modtagerlandet har givet autorisation, lægges der inden for rammerne af konventionen op til, at myndighederne i de involverede lande i samarbejde fører tilsyn med den adoptionsformidlende organisations arbejde i forhold til afgiverlandet.

6.3. ANDRE LANDE

Både Norge og Sverige samarbejder med lande, som ikke har tiltrådt Haagerkonventionen, men kun i meget begrænset omfang.

Det er også i Norge og Sverige en betingelse for at godkende et samarbejde med et afgiverland, at landets lovgivning og myndighedsstruktur er i overensstemmelse med principperne i Haagerkonventionen. De norske myndigheder har i et indlæg i ISS/IRC Monthly Review i 2013⁵⁴ understreget dette krav samtidig med, at der er givet udtryk for, at man sandsynligvis vil være kritisk i forhold til at indlede nye samarbejder med ikke-konventionslande.

Principperne i Haagerkonventionen skal være opfyldt

I Norge og Sverige gives der kun tidsbegrænsede godkendelser til et samarbejde med et andet land. I Norge kan en godkendelse til et samarbejde gives i en periode på maksimalt 3 år, og i Sverige kan en godkendelse gives for indtil 2 år. Tidsbegrænsningen er både i Norge og Sverige afhængig af, om der er tale om et ældre og

Tidsbegrænsede godkendelser

⁵² Guide to Good Practice 2, s. 28

⁵³ Guide to Good Practice 2, s. 38

⁵⁴ Monthly Review No 117/2013, International Reference Centre for the Right of Children deprived of their Family (ISS/IRC), November-December 2013

længerevarende samarbejde, eller om det er et nyt samarbejde. Hvis der er tale om et nyt samarbejde, vil tidsbegrænsningen som oftest blive givet til en kortere periode, eksempelvis 1 år. Hvis en formidlende organisation ønsker, at et samarbejde skal fortsætte, skal organisationen indsende en ny ansøgning herom, inden tidsbegrænsningen udløber. Der vil herefter både i Norge og Sverige skulle foretages en ny godkendelse af det konkrete samarbejde med en ny tidsbegrænsning.

I begge lande er det muligt at godkende et samarbejde til en geografisk afgrænset del af et land, men dette sker dog kun i få tilfælde. I forhold til omfanget af samarbejdspartner kan det oplyses, at Norge har tre adoptionsformidlende organisationer, som tilsammen samarbejder med 18 lande. Organisationerne formidler kun i meget begrænset omfang fra samme lande. I Sverige er der fem organisationer (en er under afvikling), som tilsammen formidler børn fra 30 lande. Der er en vis gentagelse af de lande, som de svenske organisationer samarbejder med.

Antal lande der samarbejdes med

6.4. BIDRAG FRA ISS/IRC

ISS/IRC anerkender i sin rapport udarbejdet til brug for helhedsanalysen, at beslutningen om, hvilke lande det enkelte modtagerland skal samarbejde med, er kompleks, og understreger, at et samarbejde med et konkret afgiverland kræver indgående viden om den sociale, politiske og økonomiske kontekst, som adoptionsformidlingen foregår i. Samtidig er det ifølge ISS/IRC relevant at have kendskab til afgiverlandets muligheder for at beskytte og hjælpe udsatte børn inden for landets egne grænser.

Indgående viden om social, politisk og økonomisk kontekst

Som et minimum bør der ifølge ISS/IRC være etableret et forsvarligt adoptionssystem i landet, og principperne i Haagerkonventionen skal afspejle sig i adoptionsprocessen, uanset om der er tale om et konventionsland eller ej. I et samarbejde med konventionslande er der i udgangspunktet i højere grad en garanti for, at de enkelte aktører og myndigheder er pålidelige, at matchningsproceduren sker på et fagligt grundlag, og at udgifterne forbundet med adoptionen er begrænsede m.v.

Krav om et forsvarligt adoptionssystem

Det er dog ifølge ISS/IRC altid væsentligt at holde sig for øje, at en ratificering af konventionen ikke i sig selv er en garanti for, at adoptionerne finder sted på et etisk forsvarligt grundlag. ISS/IRC bemærker således også, at et modtagerland, der har ratificeret konventionen, er forpligtet til at sikre sig, at alle adoptioner, der gennemføres til landet, sker i overensstemmelse med konventionens principper og hermed også de sager, hvor adoptionen er fra et ikke-konventionsland. Hvis et afgiverland uden for konventionen ikke er i stand til at sikre, at adoptionerne er i overensstemmelse med konventionens principper, skal de formidlende organisationer og deres samarbejdspartner og ansatte i landet kunne sikre dette. Det er dog nødvendigt at føre et tæt tilsyn med disse adoptioner.

ISS/IRC har i besvarelsen af den indledende høring over temaerne i arbejdsgruppens kommissorium⁵⁵ peget på en række faktorer, som ifølge organisationen indikerer, at principperne i Haagerkonventionen er implementerede, og dermed er relevante for valget af samarbejdsland.

For det første anføres det, at der i afgiverlandet bør være et forbud mod uafhængige og/eller private adoptioner, hvilket er i tråd med tilkendegivelserne fra Special Commission 2010, hvorefter sådanne adoptioner ikke er forenelige med konventionen. Dernæst anfører ISS/IRC, at der bør være programmer i afgiverlandet, som prioriterer og gør det muligt for børnene at blive hos deres familier eller vokse op i en pleje- eller adoptivfamilie i landet. Der skal altså være tale om reelle tiltag i retningen af at understøtte konventionens subsidiaritetsprincip. Endvidere bør der ved stillingtagen til autorisation også ses på matchningsproceduren fra afgiverlandets side samt på, hvordan barnet forberedes på international adoption. ISS/IRC understreger også vigtigheden af et effektivt system for registrering af og tilsyn med børnehjem i afgiverlandet, da mangel herpå kan øge risikoen for illegale adoptioner. Endelig nævner ISS/IRC, at landet ikke bør være kendt for dokumenteret og gentagen misbrug af adoptionssystemet.

6.5. DIALOGMØDET MED DANSKE INTERESSETER PÅ ADOPTIONSOMRÅDET

En række af deltagerne på dialogmødet har i deres skriftlige indlæg givet udtryk for, at Haagerkonventionen ikke i sig selv er en sikkerhed for, at adoptioner er til barnets bedste. AC Børnehjælp påpegede således, at hvis Danmark alene samarbejder med konventionslande, vil det understøtte en konvention, som ikke stiller høje nok krav til børnebeskyttelse, og det vil gøre Danmark ude af stand til at hjælpe de børn, der har det største behov. I tråd hermed er 121Adoption fortalere for arbejde i lande, som ikke har underskrevet Haagerkonventionen, så længe arbejdet udføres inden for en etisk ramme, som sikrer kendskab til og forståelse for barnets bedste og implementering af dette i den konkrete kontekst og i det enkelte forløb. DanAdopt skriver i sit indlæg, at det ikke er afgørende for organisationen, at et afgiverland formelt har tilsluttet sig Haagerkonventionen, men at det er helt afgørende, at landet har både vilje og evne til at efterleve konventionens bestemmelser.

Adoption & Samfund giver i deres bidrag forud for mødet udtryk for, at barnets tarv er altafgørende, og at det i den sammenhæng er underordnet, hvilken lovgivning eller regelsæt der normerer området, blot det kan sikres, at alle adoptioner foregår etisk, juridisk og moralsk forsvarligt på det højeste mulige niveau med hensyntagen til alle parter i processen.

⁵⁵ ISS/IRC contribution on the in depth analysis of the Danish Adoption system, International Social Service, General Secretariat, Geneva, July 2013

Heroverfor er en række interessenter af den opfattelse, at Danmark alene skal samarbejde med konventionslande.

Adoptionspolitisk Forum anfører, at det skal være en forudsætning for et samarbejde, at landet har ratificeret FN's Børnekonvention i sin helhed og Haagerkonventionen. Organisationen peger på, at der herudover skal tages stilling til, i hvilken udstrækning landene er i stand til at leve op til konventionerne. I de tilfælde, hvor afgiverlande ikke har tilstrækkelige ressourcer til at løfte opgaven, må Danmark ifølge Adoptionspolitisk Forum træde til og sikre, at alle regler og konventioner overholdes. Også Adoptionstrekanten mener, at Danmark alene skal samarbejde med lande, der som minimum har ratificeret og implementeret FN's Børnekonvention, og Adoptionstrekanten mener i øvrigt, at Haagerkonventionen ikke er forenelig med FN's Børnekonvention, ligesom organisationen peger på, at det ikke er dokumenteret, at Haagerkonventionen garanterer etiske og lovlige adoptioner. Adoptionstrekanten foreslår, at det skal være en forudsætning for et samarbejde, at der fra afgiverlandet kan fremlægges dokumentation for, at hvert barns slægt er forsøgt opsporet, ligesom organisationen foreslår en række andre forudsætninger for at indlede et samarbejde.

Foreningen Adopteret er også af den opfattelse, at Danmark kun skal samarbejde med konventionslande, som også efterlever konventionen, og at det på samme måde skal være en forudsætning, at landet har underskrevet FN's Børnekonvention. Foreningen Adopteret anfører også, at det også er vigtigt at se på kulturmæssige aspekter i samarbejdet, og at der skal arbejdes mod en fælles etik på adoptionsområdet. Koreaklubben tilkendegiver, at det som udgangspunkt skal være en forudsætning, at der er tale om et konventionsland, og eventuelt også at landet har tiltrådt FN's Børnekonvention. Det er foreningens opfattelse, at der skal stilles de højeste krav for at sikre etisk forsvarlige adoptioner. Koreaklubben peger videre på, at der ved stillingtagen til, hvilke lande Danmark skal samarbejde med, også skal ses på, om der i afgiverlandet arbejdes aktivt for at forbedre de økonomiske og sociale forhold for især enlige kvinder eller splittede familier. Endvidere bør der ifølge Koreaklubben ses på omfanget af PAS og udviklingen af programmer for adopterede, der ønsker at rejse til oprindelseslandet og eventuelt opsøge biologisk familie.

TænkAdoption anfører i sit bidrag, at Haagerkonventionen og i nogen grad også FN's Børnekonvention hviler på en forestilling om, at adoption, som gennemføres i overensstemmelse med gældende regler, altid vil være i barnets tarv, hvilket ifølge TænkAdoption er problematisk. Denne antagelse skal derfor efter organisationens opfattelse inddrages i overvejelserne om betydningen af Haagerkonventionen.

6.6. ÆNDRINGER AF DET EKSISTERENDE SYSTEM

6.6.1. Begrænsning af samarbejde og styrkelse af samme

Spørgsmålet om, hvilke lande Danmark skal samarbejde med og hvordan, er centralt. Det bør derfor overvejes, om udvælgelsen af samarbejdslande, og måden samarbejdet fungerer på, kan styrkes.

Under hensyn til de udfordringer, der er i forhold til at sikre, at der til stadighed er den nødvendige viden om den aktuelle situation i de enkelte afgiverlande, er det relevant at overveje antallet af samarbejdslande. Danmark samarbejder aktuelt med i alt 19 lande, hvor der ydermere er et betydeligt overlap mellem de lande, som de to formidlende organisationer samarbejder med. Når formidlingen i afgiverlandet sker i samarbejde med private institutioner, har organisationerne forskellige samarbejdsparter. Det er således påpeget af ISS/IRC i en landerapport om Danmark fra 2010, at det også dengang høje antal samarbejdslande måtte anses for bekymrende.

Danmark samarbejder med 19 lande

En eventuel begrænsning af antallet af samarbejdslande vil kunne styrke mulighederne for at opnå relevant viden om adoptionsformidlingen. En mulig begrænsning vil således skulle ske ud fra en betragtning om, at færre lande kan give de formidlende organisationer bedre muligheder for at målrette og kvalificere deres ressourcer og dermed holde sig tættere orienteret om udviklingen i de enkelte lande samt styrke deres organisering i landet og samarbejdet med deres samarbejdsparter der.

Færre samarbejdslande øger viden

I den forbindelse skal det overvejes, om Danmark fremover alene skal samarbejde med andre Haagerkonventionslande. Det skal understreges, at det forhold, at et land har tiltrådt konventionen, ikke i sig selv er en garanti for, at landet kan leve op til konventionens krav, ligesom der også er eksempler på lande, som ikke har tiltrådt konventionen, men er i stand til at møde konventionens krav på tilfredsstillende vis.

15 af de lande, som Danmark aktuelt samarbejder med, er konventionslande. Danmark samarbejder med fire ikke-konventionslande, hvoraf Sydkorea i maj 2012 underskrev konventionen, men endnu ikke har ratificeret denne. Der blev i 2013 formidlet fem børn fra Sydkorea samt to børn fra Taiwan og et barn fra Nicaragua, der begge er ikke-konventionslande. Det største samarbejdsland uden for konventionen er Etiopien, hvorfra der i 2013 blev adopteret 45 børn⁵⁶. De generelle vanskeligheder, der kan være forbundet med adoptionsformidlingen fra Etiopien, har været belyst i flere forskellige sammenhænge gennem de seneste år.

15 lande er konventionslande

⁵⁶ Statistik 2013, Internationale og nationale adoptioner, Adoptionsnævnet, 2014

En mulig begrænsning af Danmarks samarbejdsflade bør ses i lyset af vigtigheden af at vurdere det enkelte lands reelle evne til at leve op til konventionens principper. Dette taler for ikke fuldstændigt at afskære adgangen til at samarbejde med ikke-konventionslande. Danmark er dog som konventionsland forpligtet til at sikre, at alle adoptioner finder sted i overensstemmelse med Haagerkonventionens principper, uanset om adoptionen sker fra et konventionsland eller et land, der ikke har ratificeret konventionen. Derfor bør alle lande vurderes ud fra de samme krav. Der bør dog udvises en højere grad af påpasselighed ved vurderingen af et ikke-konventionslands lovgivning m.v.

Samarbejde med ikke-konventionslande

En anden mulighed for at begrænse formidlingen med henblik på at kunne fokusere ressourcerne er at operere med geografiske begrænsninger i et konkret land, hvis særlige forhold tilsiger det, eksempelvis forskellig lovgivning på delstatsniveau sådan at samarbejdet ikke spredes til et for stort område. Som et andet eksempel på særlige forhold blev formidlingen fra Etiopien i 2013 begrænset, sådan at der alene kan formidles børn, som oprindeligt kommer fra Addis Ababa, hvor børnenes placering på børnehjem i byen er styret af myndighederne. Dette vil dog kun være muligt i nogle lande, da det i de lande, hvor centralmyndigheden er formidlingspart, ikke vil være muligt at foretage denne begrænsning. Aktuelt samarbejder Danmark med i alt syv lande, hvor de formidlende organisationer er godkendt til at samarbejde med private børnehjem eller institutioner. I visse af disse lande har centralmyndigheden allerede fastsat, hvor mange samarbejdsparter de adoptionsformidlende organisationer må have.

Geografiske begrænsninger

I forlængelse af overvejelserne om, hvor høj grad af spredning på lande adoptionssystemet kan bære, bemærkes det også, at der kan være behov for en anden grad af samarbejde mellem Familieretsafdelingen og centralmyndigheden (eller centrale myndigheder) i afgiverlandet, blandt andet forud for et kommende samarbejde. Opgaven med at afdække nye samarbejdslandes behov, systemer m.m. kan således i højere grad end i dag løftes af centralmyndigheden i samarbejde med de formidlende organisationer. Der henvises herved også til overvejelserne i kapitel 5 og 8 om et tættere samarbejde på området som sådan.

I det omfang et gensidigt respektfuldt samarbejde om relevante problemstillinger ikke er muligt, er det nærliggende at overveje, om Danmark bør samarbejde med landet, hvis det skaber usikkerhed om muligheden for at sikre, at adoptionerne fra det pågældende land sker til barnets bedste.

Overvejelser om et tættere samarbejde med de centrale myndigheder i afgiverlandene må anses for at være relevante, uanset om adoptionsformidlingen fortsat skal varetages af private organisationer i samme udstrækning som i dag, eller om der i mindre grad eller slet ikke skal ske en delegation af den danske centralmyndigheds opgaver, jf. ovenfor i kapitel 5.

Tættere samarbejde mellem centralmyndigheder

I forhold til stillingtagen til samarbejdet med et nyt land kan det derfor være hensigtsmæssigt fremadrettet at lade en tæt kontakt fra

centralmyndigheden til afgiverlandet, herunder en rejse til landet for at mødes med de relevante myndigheder, være en vigtig del af stillingtagen til samarbejdet. I lyset af det ovenfor beskrevne vil det også være relevant at tage afsæt i en egentlig vidensdeling mellem Familieretsafdelingen som centralmyndighed og afgiverlandets myndigheder under det løbende samarbejde. Det er i Guide to Good Practice 2 anført, at de involverede landes centralmyndigheder tilsammen bør udgøre tilsynet med de formidlende organisationer.

Som det fremgår af afsnit 4.1.3. giver de danske myndigheder som udgangspunkt en tidsbegrænset tilladelse til at samarbejde med en formidlingspart i et afgiverland. Det betyder, at der ikke foretages en systematisk opfølgning på, om formidlingssamarbejdet fortsat opfylder de krav, der følger af vilkårene for organisationernes arbejde. Med henblik på at skærpe tilsynet med samarbejdet med de formidlende organisationers samarbejdsparter og de enkelte afgiverlande kan det overvejes, at tilladelsen til et formidlingssamarbejde fremover tidsbegrænses på samme måde, som det sker i Norge og Sverige. Dette skal også ses i lyset af, at der som nævnt ovenfor oftest kun er begrænset viden om et land eller en samarbejdspart ved samarbejdets indledning.

Tidsbegrænsede tilladelser

I forhold til en stillingtagen til, om samarbejdet kan godkendes igen, vil en tæt dialog og et samarbejde med myndighederne i afgiverlandet, som også beskrevet ovenfor, være relevant.

6.6.2. Kvalificering af valget af samarbejdslande og -parter

Der er i afsnit 4.1.2. nævnt en række fokuspunkter i forbindelse med Familieretsafdelingens stillingtagen til nye samarbejdsparter. Disse punkter vedrører blandt andet frigivelsesprocessen, matchningen, adoptionsprocessen samt retsvirkninger og økonomiske aftaler, projektarbejde m.v. Det kan overvejes, om der kan tilføjes yderligere parametre i myndighedernes stillingtagen, som vil kvalificere valget af samarbejdslande og -parter, og dermed også styrke opgavevaretagelsen på adoptionsområdet.

I udgangspunktet har de danske tilsynsmyndigheder tillid til, at myndighederne i de enkelte afgiverlande, hvor de formidlende organisationer har et godkendt samarbejde, er i stand til at sikre, at adoptionerne fra landet finder sted på et etisk og juridisk forsvarligt grundlag. Dette er i tråd med den grundlæggende ansvarsfordeling mellem modtagerland og afgiverland, som afspejles i Haagerkonventionen, hvorefter der er tale om to selvstændige stater med hvert deres ansvar for den del af adoptionsprocessen, som foregår i det enkelte land, og hvorefter et samarbejde er baseret på tillid.

Samarbejdet er baseret på tillid

Uanset dette udgangspunkt er det afgørende for muligheden for at føre et tæt tilsyn med adoptionsformidlingen til Danmark, at der er indgående viden om afgiverlandets sagsbehandling m.v. hos den tilsynsførende myndighed om hele adoptionsprocessen. Det er en vigtig faktor, at der set fra modtagerlandets side er

Krav om gennemskuelighed

gennemskuelighed i forhold til afgiverlandets frigivelsesproces. I lyset af afgiver- og modtagerlandets fælles målsætning om at arbejde for barnets bedste bør der i et gensidigt respektfuldt samarbejde, som nævnt ovenfor, også være et vist rum for i nogen grad at have adgang til de mest centrale dokumenter i afgiverlandets sag, hvis det måtte vise sig nødvendigt. Det vil blandt andet kunne være relevant i forbindelse med en fornyet godkendelse af et allerede godkendt samarbejde og i en situation, hvor tilliden til et afgiverlands håndtering af adoptionsområdet i et vist omfang er svækket. Som et eksempel herpå kan nævnes Nigeria, hvor det i foråret 2014 blev nødvendigt at indstille samarbejdet med landet, da der ikke længere var den nødvendige tillid til landets håndtering af adoptionsområdet, hvorfor det blev et problem, at der ikke var konkrete oplysninger om børnenes frigivelse i sagerne. Det skal dog i samme moment nævnes, at oplysninger fra andre modtagerlande, Det Permanente Bureau, ISS/IRC m.v. er mindst lige så vigtige for vurderingen af, om en godkendelse eller fornyet godkendelse af et samarbejde er ønskværdig.

Et yderligere perspektiv, der kan inddrages i en stillingtagen til samarbejdspartner, er i højere grad end i dag at forholde sig til, hvordan afgiverlandet administrerer og regulerer tilstrømningen af ansøgninger, hvilket har nær sammenhæng med behovet for international adoption. Et eksempel på en eksplicit holdning hertil fra samarbejdspartens side er processer, der "vender strømmen" af adoptionsansøgninger, sådan at afgiverlandet sender en "ansøgning" (en sag på et barn med behov for international adoption) til modtagerlandet og ikke omvendt og på den måde undgår, at antallet af ansøgninger fra kommende adoptanter medfører et pres på afgiverlandet. Det praktiseres i nogle få afgiverlande, hvor presset fra ansøgninger fra udenlandske adoptanter blev for stort. Som eksempel kan nævnes Brasilien, hvor Retten for børn og mindreårige i Porto Alegre som følge af et for stort pres besluttede, at den ikke længere ville modtage ansøgninger fra kommende adoptanter, men i stedet sende sager på børn til de adoptionsformidlende organisationer i modtagerlandene⁵⁷. Et andet eksempel på at sende ansøgninger i retningen af modtagerlandene er "børn søger forældre"-processer, hvor der ledes efter egnede adoptanter til børn med særlige behov.

Sådanne tiltag kan ses som et udtryk for afgiverlandets begrænsede behov for international adoption – relativt set i forhold til antallet af ansøgninger fra adoptanterne. Dermed kan det – udover at være tiltag med henblik på at leve op til konventionens principper – ses som et udtryk for, at det ikke er relevant at give en organisation tilladelse til at arbejde i landet. I lyset af de begrænsede ressourcer kan det også diskuteres, om det vil være hensigtsmæssigt at sprede ressourcerne til et land, hvor det er mindre sandsynligt, at der vil blive etableret en egentlig formidling.

Regulering af
tilstrømningen
af ansøgninger

⁵⁷ Monthly Review No. 6/ 2005, International Reference Centre for the Right of Children deprived of their Family (ISS/IRC), June 2005

Endelig kan det være relevant, i højere grad end i dag at foretage en vurdering af, om de omkostninger, og dermed gebyrer, et nyt samarbejde er forbundet med, er rimelige, eller om en adoption fra det pågældende land eller samarbejdspart bliver så bekostelig, at der ikke skal indledes et samarbejde. Dette er i essensen en vurdering af, om adoptioner skal tilbydes "for enhver pris", eller om det kan tænkes, at prisen bliver for høj, selvom der reelt alene er tale om dækning af udgifter og omkostninger forbundet med adoptionen. I Norge og Sverige foretages der en sådan vurdering af, om gebyrerne samlet set er rimelige.

6.6.3. Opsummerende om ovenstående overvejelser

Mulige tiltag:

- Begrænsning af antallet af lande der samarbejdes med.
- Tidsmæssig begrænsning af tilladelse til at samarbejde.
- Geografisk begrænsning af tilladelse til at samarbejde hvis særlige grunde taler for det.
- Tættere samarbejde mellem Familieretsafdelingen og afgiverlandets centralmyndigheder/centrale myndigheder.
- Familieretsafdelingen foretager en rejse til et nyt samarbejdsland i forbindelse med stillingtagen til en ansøgning om tilladelse.
- Sikre adgang til centrale dokumenter hos afgiverlandets myndigheder hvis det måtte vise sig nødvendigt.
- Vurdering af hvordan afgiverlandet administrerer og regulerer tilstrømning af ansøgninger.
- Vurdering af om de samlede omkostninger et nyt samarbejde er forbundet med, og dermed gebyrerne for en adoption, kan siges at være rimelige.

Et samarbejde hviler, som det fremgår ovenfor, i høj grad på gensidig tillid – tillid til landets lovgivning og processer og tillid til aktørerne. Det er derfor afgørende, at der er den nødvendige gennemsigtig og informationsflow.

Overordnet kan de foregående afsnit opsummeres i for det første, at det er relevant at overveje, at der i et fremtidigt adoptionssystem arbejdes i retning af færre samarbejdslande som et led i bedst muligt at sikre forsvarlige adoptioner. En sådan begrænsning skal dog næppe ske gennem en beslutning om kun at samarbejde med konventionslande. Der skal dog i forhold til ikke-konventionslande udvises særlig opmærksomhed for så vidt angår vurderingen af landets lovgivning og myndighedsstruktur i lyset af Haagerkonventionens principper.

Når der gives autorisationer til at samarbejde med nye lande eller nye samarbejdsparter, eller når en eventuel statslig enhed indleder nye samarbejder, bør det overvejes, at det sker i en i udgangspunktet begrænset form for at styrke den løbende indsigt med samarbejdslandet og -parten. Begrænsningen kan ske ved, at der gives tidsbegrænsede samarbejdstilladelser, som det sker i Norge og Sverige. Derved understøttes en systematisk stillingtagen til de

konkrete samarbejder efter en periode, og det bliver også lettere at vurdere betydning af det omfang af oplysninger, der stilles til rådighed for de danske adoptionsformidlende organisationer og myndighederne. Et samarbejde vil endvidere kunne begrænses til nærmere afgrænsede områder i et land, hvis særlige forhold tilsiger det.

Som også nævnt i kapitel 5 og nedenfor i kapitel 8 bør samarbejde være et afgørende parameter, og samarbejdet kan blandt andet overvejes styrket gennem et møde med afgiverlandets centrale myndigheder i forbindelse med stillingtagen til en anmodning om tilladelse til at samarbejde med landet. Et gensidigt respektfuldt samarbejde med det andet lands myndigheder vurderes at være af betydning for at sikre, at adoptionerne er forsvarlige.

7. ADOPTIONSFORMIDLING OG BØRNEHJÆLPSARBEJDE M.V.

7.1. UDFORDRINGERNE

Temaet for dette kapitel er et centralt tema inden for international adoption og et tema, der gennem tiden er drøftet og fortsat drøftes indgående, også på de afholdte Special Commissions. Som det også er tilkendegivet af Det Permanente Bureau, bør international adoption ikke ansues isoleret, men som en del af et samlet fokus på børnevelfærd. Meget firkantet kan det stilles op i et spørgsmål, om Danmark ønsker at hjælpe børn i afgiverlande mere bredt i forbindelse med adoption eller kun de børn, der adopteres til Danmark.

International adoption er kun en del af børnevelfærden

Afsættet for overvejelserne i kapitlet er tilkendegivelsen på Special Commission 2010, hvor behovet for klart at adskille international adoption fra donationer og udviklingshjælp blev understreget⁵⁸. En anden konklusion fra Special Commission er således, at hjælpearbejde er tilladt, forudsat at dette ikke kompromitterer adoptionsformidlingen, skaber økonomisk afhængighed eller på nogen måde øger antallet eller påvirker hvilke børn, der bliver formidlet til et givent land/organisation.

Det er en grundlæggende præmis, at der er et reelt behov i afgiverlandene for støtte, og hvordan modtagerlandene forholder sig til dette behov bør ses i lyset af formålet med international adoption, nemlig at hjælpe børn, og i lyset af Haagerkonventionens subsidiaritetsprincip, altså at adoption ikke må være den primære form for hjælp til børnene. Samtidig er der tale om et reelt behov, som modtagerlandene generelt har ressourcerne til at imødekomme. Udfordringen er at balancere disse hensyn og at skabe den nødvendige gennemsigtighed. En imødekommelse af behovet må således ikke skabe økonomisk afhængighed af international adoption eller skabe konkrete adoptioner, ligesom den generelle situation i afgiverlandet ikke må bruges som et skjul for egen vinding hos modtageren.

Økonomisk støtte må ikke skabe international adoption

Det er i forhold til denne udfordring af mindre betydning, hvor pengene kommer fra, men af afgørende betydning om de påvirker adoptionsformidlingen i en uetisk og dermed uønsket retning.

Som en særlig udfordring for behandlingen af temaet gælder, at det er kendetegnet ved en vis uklarhed, som i sig selv gør det svært at håndtere. De risici, der er forbundet med økonomisk hjælp og støtte, er i udgangspunktet uudtalte og derfor også uklare. Det kan i nogen grad ligge i misforståede forventninger og reaktioner, som når et børnehjem på baggrund af støtte kan føle sig forpligtet til at

⁵⁸ Conclusions and Recommendations adopted by the Third Meeting of the Special Commission on the practical operation on the Hague Convention of 29 May 1993, anbefaling nr. 14.

gengælde støtten med børn til adoption. Sådanne udtalte handlinger eller stiltiende aftaler kan i sagens natur være svære at afdække. Endelig er terminologien på området i sig selv en udfordring, da begreberne dækker over flere forskellige former for støtte m.v. og samtidig ikke anvendes konsekvent. Denne mangel på begrebsklarhed modarbejder den gennemsigtighed og tydelighed, som er afgørende for at kunne tillade hjælpearbejde og donationer.

7.2. KONVENTIONEN SOM RETTESNOR FOR ÆNDRINGER

Drøftelserne af de økonomiske aspekter af international adoption i forhold til Haagerkonventionen tager ofte udgangspunkt i spørgsmålet om, hvad der må anses for rimelige omkostninger forbundet med en adoption, og hvordan der kan skabes gennemsigtighed i forhold til disse. Det følger af konventionen, at tilbørlig indtjening er tilladt, hvilket betyder, at adoptanterne ikke kun kan afkræves gebyrer til dækning af omkostninger forbundet med adoptionen, men også til dækning af en ikke urimelig høj løn til de ansatte i akkrediterede organisationer⁵⁹, ligesom det ifølge Guide to Good Practice 2 er tilladt for organisationerne at oparbejde tilstrækkelige midler med henblik på at sikre en levedygtig organisation⁶⁰.

Tilbørlig indtjening er tilladt

Der blev til brug for Special Commission i 2000 udarbejdet et spørgeskema om anvendelsen af konventionen⁶¹, og svarene viste, at der var en stor spredning i, hvad adoptanterne blev afkrævet i forbindelse med adoptionen. Konklusionerne fra Special Commission i 2000 var blandt andet, at information om omkostninger, udgifter og gebyrer, som de akkrediterede organisationer opkræver, skulle gøres offentligt tilgængelig⁶². En anden anbefaling lød, at modtagerlande skulle tilskyndes til at støtte afgiverlande i at forbedre børnevelfærden, blandt andet gennem programmer der har til formål at forebygge, at børn forlades, men at det ikke må ske på en måde, som på nogen måde kompromitterer integriteten i internationale adoptioner, herunder påvirker antallet af børn eller hvilke børn, der omfattes af international adoption. Drøftelserne forud for vedtagelsen af denne anbefaling afspejlede to forskellige tilgange til spørgsmålet om økonomisk støtte, som ikke dækker omkostninger forbundet med den enkelte adoption, men går til forskellige projekter m.v. uden sammenhæng med adoptionen. Én tilgang var, at dette på ingen måde kan tillades, og at det følger af ånden i Haagerkonventionen, at udgifter/penge, som ikke har en konkret

Omkostninger, udgifter og gebyrer bør offentliggøres

⁵⁹ Explanatory Report on the Convention on Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption, punkt 528

⁶⁰ Guide to Good Practice 2, s. 24f

⁶¹ Questionnaire on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption (Preliminary document No 1 of July 2000 for the attention of the Special Commission of November/December 2000 on the practical operation of the Hague Convention of 29 May))

⁶² Report and Conclusions of the Special Commission on the practical operation on the Hague Convention of 29 May 1993 on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption, 28 November-1 December 2000.

sammenhæng med den enkelte adoption, skal holdes ude af adoptionsprocessen. En anden tilgang var, at det er korrekt af afgiverlandene at kræve bidrag til forbedring af familie- og børnesystemet.

På Special Commission i 2005 blev anbefalingen om offentliggørelse af omkostninger m.m. gentaget, ligesom den sidstnævnte anbefaling også blev støttet⁶³. I 2010 blev det anbefalet, at Det Permanente Bureau skulle undersøge muligheden for at offentliggøre oversigter over omkostninger i forbindelse med adoption for hvert medlemsland⁶⁴. Samtidig blev behovet for en klar adskillelse af international adoption fra donationer og udviklingshjælp som nævnt understreget med en anbefaling herom.

I forlængelse heraf skal det tilføjes, at UNICEF ved samme Special Commission tilkendegav, at al humanitær bistand bør holdes fuldstændig adskilt fra international adoptionsformidling, og at økonomisk hjælp til børnevelfærd og børnehjem bør gives via bi- og multilaterale aftaler. Det er således UNICEFs holdning, at donationer og hjælpearbejde ikke understøtter subsidiaritetsprincippet, men i stedet skaber et incitament til at fastholde den internationale adoption på bekostning af nationale løsninger.

Der er i regi af konventionssamarbejdet nedsat en ekspertgruppe om de økonomiske aspekter forbundet med international adoption. Det Permanente Bureau har udarbejdet et diskussionspapir om emnet til brug for gruppens arbejde⁶⁵. I papiret peger Det Permanente Bureau blandt andet på betydningen af at skabe tydelighed om omkostningerne forbundet med adoption, ikke mindst i form af kendskab hertil hos modtagerstaterne. Endvidere peger bureauet på, at specificerede oplysninger om omfanget af henholdsvis frivillige og obligatoriske bidrag til hjælpearbejde vedrørende børnevelfærd bør gøres tilgængelige af alle akkrediterede organisationer – både i afgiverlandet og modtagerlandet. Herudover peges i papiret på en række praktiske foranstaltninger, som skal fremme forudsigelighed, gennemsigtighed og muligheden for at ”spore pengene”. Det understreges således også, at det er afgørende at vide, hvor donationer m.v. reelt ender, og at donationerne skal bruges ”bredspektret”, sådan at de ikke alene skal bruges på børnehjem, hvorfra børn bortadopteret internationalt, men også på det almindelige børnevelfærdssystem. Hertil kommer, at donationerne bør følges tæt gennem regnskabsaflæggelse m.v., og at et samarbejde bør afbrydes, hvis der ikke kan redegøres tilfredsstillende for brugen af støtten.

Gennemsigtighed
med omkostninger
og donationer

⁶³ Conclusions and Recommendations of the Second Meeting of the Special Commission on the practical operation on the Hague Convention of 29 May 1993, anbefaling nr. 6 og 10

⁶⁴ Conclusions and Recommendations adopted by the Third Meeting of the Special Commission on the practical operation on the Hague Convention of 29 May 1993, anbefaling nr. 4

⁶⁵ A discussion paper on the financial aspects of intercountry adoption, Information Note of August 2012 for the attention of the Members of the Expert Group on the financial aspects of intercountry adoption, constituted on the recommendation of the Council on General Affairs and Policy of April 2011

Det Permanente Bureau henviser også til, at et stærkt samarbejde mellem centralmyndigheder er vigtigt for at kunne opnå den nødvendige gennemsigtighed, og anfører, at nogle afgiverlande måske ønsker et tættere og hyppigere samarbejde med modtagerlandenes centralmyndigheder, ikke mindst når formidlingsopgaven i disse lande er delegeret til akkrediterede organisationer.

Samarbejde mellem centralmyndigheder er vigtigt

Om de problemer, donationer og hjælpearbejde medfører, anfører Det Permanente Bureau i diskussionspapiret, at støtten for det første kan føre til en generel prioritering af international adoption frem for nationale løsninger og også til en mangelfuld efterforskning af børnenes baggrund, før de frigives til adoption og til, at nationale alternativer i den konkrete situation ikke fremmes. I nogle afgiverlande er institutionerne afhængige af donationer i forbindelse med international adoption for at kunne fungere tilfredsstillende. Endvidere kan donationer og hjælpearbejde føre til konkurrence mellem adoptanter og mellem modtagerlandene. Hjælpearbejdet bør ifølge Det Permanente Bureau i stedet gå gennem de officielle kanaler, hvilket i Danmark vil sige Udenrigsministeriet og Danida. Disse kanaler kan så få viden om behovet for støtte i forhold til børnevelfærdsområdet fra centralmyndighederne i modtagerlandet. Der er dog også den holdning, at det ville være uansvarligt ikke at finansiere gode projekter i afgiverlandet, og at det gode arbejde, der sker i sådanne små og målrettede projekter, bør anerkendes. Ifølge Det Permanente Bureau er udfordringen i disse tilfælde at holde projektet adskilt fra adoptionsafdelingen hos den akkrediterede organisation.

Der er således fortsat overordnet to forskellige tilgange til spørgsmålet om donationer og hjælpearbejde og også forskellig opfattelse af, hvilken form for støtte der er relevant. Det anses fortsat for legitimt og korrekt at støtte afgiverlandene⁶⁶, samtidig med at vigtigheden af adskillelsen mellem international adoption og forskellige former for økonomisk støtte til afgiverlandene understreges. Det Permanente Bureau har haft et vedvarende fokus på at nå frem til en implementering af konventionens principper på en måde, som kan rumme disse både forskellige og fælles holdninger, og det vil således være et særligt tema for den kommende Special Commission i 2015.

2 tilgange til donationer og hjælpearbejde

I forhold til vigtigheden af at holde adoptionsformidling og hjælpearbejde adskilt, anføres det i Guide to Good Practice 2, at hjælpearbejde kan udføres og ofte bliver udført af offentlige myndigheder og NGO'er med dette formål, og at der ikke er et krav om, at hjælpearbejde udføres gennem akkrediterede organisationer og deres samarbejdsprojekter i afgiverlandene, heller ikke selvom det er den vej, penge rejses⁶⁷. Som en vej frem peger guiden på, at akkrediterede organisationer skal have en særskilt enhed for

Særskilt enhed for hjælpearbejde

⁶⁶ Guide to Good Practice 2, s. 91

⁶⁷ Guide to Good Practice 2, s. 94

hjelpearbejde, som er klart adskilt fra adoptionsarbejdet gennem eget personale og egne konti m.m.⁶⁸.

I forhold til at sikre, at alene rimelige omkostninger m.v. bliver dækket, anføres det i guiden, at omkostningerne bør beskrives mere detaljeret for omverdenen i stedet for at blive angivet som forventede samlede omkostninger, og at donationer ikke kan opfattes som en omkostning⁶⁹.

I en beskrivelse fra 2007 om de økonomiske aspekter forbundet med international adoption anfører ISS/IRC, at humanitært hjelpearbejde ikke bør sammenkædes med adoptionsformidlingen, mens donationer til institutioner derimod er acceptabelt. Donationen skal dog ikke gives kontant, men via bankoverførsel, og myndighederne i både afgiver- og modtagerlandet skal oplyses om donationen og den institution, der modtager donationen, skal registrere donationen⁷⁰.

Åbenhed omkring donationer

7.3. ANDRE LANDE

I henhold til den svenske "Lag om internationell adoptionsförmedling" og Myndigheten för Internationella Adoptionsfrågors (MIA) "Villkor för sammanslutningar auktoriserade enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling" må de svenske formidlende organisationer ikke yde økonomisk bistand til et børnehjem, som de formidler børn fra. Der gælder således et krav om økonomisk og – i den udstrækning det er muligt – personalemæssig adskillelse mellem organisationens adoptionsformidlingsvirksomhed og hjelpearbejde. Det betyder ikke, at de svenske formidlende organisationer ikke må yde hjelpearbejde, men det er en forudsætning, at hjelpearbejdet ydes af en særskilt afdeling, som ikke samtidig beskæftiger sig med adoptionsformidling. Kravet om økonomisk og personalemæssig adskillelse udmøntes blandt andet ved, at der i de svenske regler stilles krav om, at de formidlende organisationers kontaktpersoner i afgiverlandene ikke må bistå de kommende adoptanter i forbindelse med deres adoption og samtidig være involveret i administrationen af den formidlende organisations hjelpearbejde i landet.

Krav om økonomisk og personalemæssig adskillelse

De svenske formidlende organisationer skal anmelde enhver form for hjelpearbejde til MIA. Der er alene tale om en anmeldelse, og MIA skal ikke forholde sig til, hvilke hjælpeprojekter organisationerne involverer sig i, eller hvor mange penge de formidlende organisationer anvender hertil. Anmeldelsen sker med henblik på, at MIA kan føre tilsyn med, at hjelpearbejde og adoptionsformidling ikke sammenblandes.

Anmeldelse af hjelpearbejde

Reglen om anmeldelse og økonomisk adskillelse finder dog ikke anvendelse, hvis det fra afgiverlandets side er en forudsætning for at arbejde med international adoptionsformidling i det pågældende afgiverland, at den udenlandske organisation involverer sig i

⁶⁸ Guide to Good Practice 2, s.97

⁶⁹ Guide to Good Practice 2, s. 74f

⁷⁰ Fact Sheet No. 47, International Reference Centre for the Right of Children Deprived of their Family (ISS/IRC), October 2007

hjelpearbejde. Udgifter til obligatorisk hjelpearbejde skal ikke anmeldes til MIA, men oplysningerne indgår som en del af det samlede udgiftsbillede vedrørende adoption fra det pågældende land. Sådanne udgifter må derfor gerne "sammenblandes" med de øvrige adoptionsrelaterede udgifter.

Ved en omfattende ændring af den svenske lovgivning om international adoptionsformidling i 2005 blev de økonomiske aspekter ved international adoptionsformidling overvejet⁷¹. Det fremgår blandt andet af forarbejderne, at den svenske regering anerkender, at et krav om at adoptanterne alene betaler de eksakte udgifter, der relaterer sig til "deres" adoptivbarn, ville skabe ulige vilkår på de udenlandske børnehjem. Følgende fremhæves således om de svenske formidlende organisationers (dvs. de svenske adoptanters) udgifter ved en adoption af et udenlandsk barn:

" (...) kostnader för barnets vård och uppehälle, advokat, domstol, pass, översättning och legalisering, avgifter till myndigheter och organisationer, lön till medarbetare eller kontaktpersoner, lokaler, tolkar, telefon, kontakttuppehållande verksamhet (sammanslutningens resor) och ofta även kostnader för stöd och hjälp till barn som blir kvar på barnhemmen. I vissa fall ingår även mer omfattande kostnader för upprustning av barnhem, vård och stöd till mödrar och olika utbildningsprogram."

I Norge er der også en erkendelse af, at hjelpearbejde ofte er et krav fra afgiverlande for at acceptere et adoptionsamarbejde. Det er imidlertid et krav fra de norske myndigheder, at denne støtte ikke dækkes af organisationernes adoptionsbudgetter, dvs. at adoptanterne ikke gennem deres gebyrbetaling må være med til at betale for støtten. De formidlende organisationer indsamler derfor i stedet penge ved hjælp af salg af lodsedler, fadderskabsprogrammer m.v. Det er dog også sådan, at i de tilfælde, hvor der fra afgiverlandets side indregnes en støtte i det gebyr for adoptionssagen, som fastsættes af afgiverlandet, vil det indgå i de norske adoptanters adoptionsgebyr.

Hvis en norsk formidlende organisation udfører hjelpearbejde, giver donationer eller på anden måde driver virksomhed, der har tilknytning til adoptionsformidlingsvirksomheden, skal der udarbejdes et særskilt regnskab herfor. Det er i den forbindelse blandt andet præciseret, at:

"Enkelte stater stiller som vilkår at foreningene driver en form for humanitært bistandsarbeid i vedkommende land. I slike tilfeller er det viktig at foreningene skiller ut bistandsarbeidet fra adopsjonsformidlingen hva gjelder økonomi og personell⁷²."

⁷¹ Regeringens proposition 2003/04:131 - trådt i kraft den 1. januar 2005

⁷² § 8 i "Forskrift af 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon"

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i Norge fører tilsyn med organisationernes økonomi, og i direktoratets årsrapport for 2006 nævnes vedrørende udviklingshjælp, at:

”Bufdir har økt ressursbruken til oppgaven med å føre tilsyn med adopsjonsforeningene, med særlig vekt på foreningenes årsregnskaper og økonomiske situasjon. I 2006 har det vært avholdt egne bilaterale møter med alle tre adopsjonsforeninger der fokus har vært satt på økonomi og regnskap. Spesielt har det vært viktig å få frem et klart skille mellom utgifter til formidlingsarbeid og bistandsarbeid.”

Den norske tilsynsmyndighed har således i tilsynet med de formidlende organisationer et klart fokus på organisationernes økonomi, herunder særligt på forholdet mellem udgifter til formidlingsarbejde og udgifter til bistandsarbejde. Der er imidlertid ikke skriftlige retningslinjer for, hvilke udgifter organisationerne kan dække over adoptionsbudgetterne, og hvilke udgifter der må dækkes på anden måde.

7.4. BIDRAG FRA ISS/IRC

ISS/IRC peger i sin rapport til helhedsanalysen på, at der synes at være en bevægelse i retning af samarbejdsprojekter, der mere ligner udviklingsprogrammer end samarbejde inden for adoptionsområdet. Ydermere er der på grund af misforholdet mellem antallet af kommende adoptanter og børn til adoption ifølge ISS/IRC et rum for at udnytte dette fra afgiverlandenes side. Det indebærer i sidste ende en risiko for, at eksempelvis et børnehjem, der modtager støtte til driften, bliver afhængig af denne støtte og dermed reelt er tvunget til at formidle børn til adoption. Det anføres, at international adoption modsat udviklingsbistand ikke er en løsning på fattigdom.

International adoption er ikke løsningen på fattigdom

ISS/IRC anerkender i rapporten, at langt fra alt hjælpearbejde er problematisk, men påpeger samtidig, at tendensen til en uønsket sammenblanding af økonomi og adoption eksisterer, og at den konkurrence mellem modtagerlande, som også findes, kun kan forværre det.

I rapporten når ISS/IRC frem til følgende konklusioner på spørgsmålet om, hvorvidt det bør være muligt at yde hjælpearbejde med tilknytning til adoptionsarbejdet:

- Adoptionsarbejde og hjælpearbejde er yderst vanskeligt at udføre sammen.
- Den rigtige retning for fremtiden kan være at bryde denne sammenhæng. Humanitær udviklingsbistand kan ydes direkte fra stat til stat eller gennem NGO'er, som arbejder inden for dette område, i stedet for igennem adoptionsformidlende organisationer.
- Der er eksempler på god praksis, som modvirker uønsket adfærd, når adoptionsarbejde og hjælpearbejde udføres sammen, eksempelvis Sveriges tilgang til spørgsmålet.

7.5. DIALOGMØDET MED DANSKE INTERESSETER PÅ ADOPTIONSOMRÅDET

Holdningen til spørgsmålet om adgangen til at yde donationer og hjælpearbejde ligger i tråd med de overvejelser for og imod, som blandt andet er anført i Guide to Good Practice 2, og som også er kommet til udtryk på Special Commissions.

Der er således blandt deltagerne på dialogmødet enighed om, at hjælpearbejdet på ingen måde må påvirke adoptionsformidlingen i retningen af flere adoptioner m.v., samtidig med at der også er enighed om den risiko for påvirkning, som ligger i adgangen til at gennemføre hjælpearbejde.

Overordnet kan man dele holdningerne ind i klare fortalere for en adskillelse af hjælpearbejde og adoptionsformidling, fortalere for en fortsat adgang til at yde hjælpearbejde i forbindelse med adoptionshjælpsvirksomheden og endelig ønske om fortsat at kunne yde denne støtte til afgiverlandene, men på en anden måde. Fælles gælder dog, at bidragene synes at indeholde en tilkendegivelse om, at omfanget af den støtte, der ydes til afgiverlandene, skal fastholdes, da behovet som oftest er reelt.

Organisationen Adoptionspolitisk Forum mener, at der er så væsensforskelligt et indhold i hjælpearbejde og adoptionsformidling, at de to ikke lader sig forene, hvorfor de ifølge organisationen både bør og kan adskilles. På samme måde mener Adoptionstrekanten, at der bør ske en adskillelse, idet international adoption ifølge Adoptionstrekanten ikke er velgørenhed eller nødhjælp og derfor ikke bør udføres i samme organisation. Derimod bør denne støtte blive kanaliseret hen til myndighederne i de respektive lande. Det er i det lys organisationens holdning, at de adoptionsformidlende organisationer fratages retten til at formidle børn til adoption og alene fortsætter med at udføre hjælpearbejde, alternativt at organisationerne i stedet fratages retten til at yde hjælpearbejde. Også Foreningen Adopteret er fortalere for en adskillelse af hjælpearbejde og adoptionsformidling.

Koreaklubben giver udtryk for, at hjælpearbejde og adoptionsformidling så vidt muligt skal holdes adskilt, men anerkender også kompleksiteten i spørgsmålet, da afgiverlandene fortsat har et behov. Organisationens ønsker derfor, at det af lovgivningen fremgår, at midler til børnehjælpsarbejde skal tilfalde afgiverlandene via andre økonomiske systemer, som ikke har direkte kontakt med adoptionsformidlingen. Koreaklubben peger i den forbindelse på den svenske model, hvor loven kræver organisatorisk adskillelse mellem økonomi og personale, hvis hjælpearbejdet udføres af adoptionsformidlende organisationer. Tænk Adoption anfører i sit bidrag, at hvis/når der sker en adskillelse af adoptionsformidling og hjælpearbejdet, må det ikke blive ensbetydende med, at der tilføres færre midler til opbygningen af børnevelværd i afgiverlandene.

AC Børnehjælp peger på, at hjælpearbejdet har fokus på at opbygge kapacitet i afgiverlandet og dermed fjerne behovet for international adoption. Varetagelsen af barnets tarv skal ifølge organisationen ses som en helhed, hvor international adoption alene er et delelement, og der er ifølge AC Børnehjælp mange eksempler på succesfulde "prevention of abandonment"-programmer. Også organisationen 121Adoption er fortalere for at bevare adgangen til at yde hjælpearbejde, så længe det sker inden for en etisk forsvarlig ramme, hvor der ikke er modstridende interesser. Ifølge organisationen er det ikke i barnets tarv at adskille dette fra adoptionsformidling, da arbejdet med barnets vilkår er en uadskillelig del af barnets vilkår før adoptionen, og at organisationerne fortsat skal kunne arbejde med børns vilkår. DanAdopt understreger også vigtigheden af at hjælpe med at løse humanitære behov gennem hjælpearbejdet, idet DanAdopt endvidere peger på, at en ideel organisering af arbejdet vil være, at hjælpen defineres som en andel af det samlede gebyr, der betales til de centrale myndigheder i afgiverlandet, hvorefter dette lands myndigheder foretager vurderingen af, hvorhen pengene skal kanaliseres. En sådan løsning rummer dog ifølge DanAdopt den udfordring, at afgiverlandets myndigheder ikke altid vil være i stand til at løfte denne opgave.

Adoptions & Samfund giver udtryk for, at hjælpearbejdet skal bevare sit humanitære sigte, hvorfor organisationen foretrækker en adskillelse mellem dette og adoptionsformidling. Samtidig anføres et behov for viden om, hvem der stiller krav om støtte og om, hvor stor en andel af støtten adoptanterne betaler.

7.6. ÆNDRINGER AF DET EKSISTERENDE SYSTEM

7.6.1. Overordnet om mulige tiltag

Efter den gældende danske regulering er det som nævnt ovenfor tilladt for de adoptionsformidlende organisationer også at arbejde med humanitært udviklingsarbejde, men dette arbejde skal dog være klart adskilt fra adoptionsvirksomheden, mens donationer og børnehjælpsarbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden kan udføres inden for rammerne af adoptionsvirksomheden. Det er dog herved også en forudsætning, at det ikke skaber en sammenhæng mellem omfanget af støtten og antallet af børn, der adopteres til Danmark.

Overvejelserne om ændringer af systemet for så vidt angår hjælpearbejde m.v. kan opdeles i spørgsmålet om adgangen til fortsat at gennemføre humanitært udviklingsarbejde på den ene side og i spørgsmålet om adgangen til fortsat at give donationer samt yde hjælpearbejde med tilknytning til adoptionsvirksomheden.

De tiltag, der kan overvejes for i højere grad at sikre, at eventuel støtte og bistand til afgiverlandene ikke fører til uetiske adoptioner i strid med konventionen, vil i nogen grad skulle ses i sammenhæng

Humanitært udviklingsarbejde skal være adskilt fra adoptionsvirksomhed

med, hvilken model for organiseringen af adoptionsformidlingen der er tale om, jf. ovenfor i afsnit 5.6.

7.6.2. Humanitært hjælpearbejde

Det humanitære hjælpearbejde varetages i de adoptionsformidlende organisationer via henholdsvis AC Børnehjælps projektafdeling og DanAid med klare krav om administrativ, økonomisk og personalemæssig adskillelse fra adoptionshjælpsvirksomheden, jf. afsnit 4.2.2. Det danske system ligner således i nogen grad det svenske, omend kravet ikke fremgår af lovgivningen men af akkrediteringsaftalerne. Endvidere følger de danske regler tilkendegivelserne fra Guide to Good Practice 2 om klar adskillelse af disse funktioner.

Administrativ,
økonomisk og
personalemæssig
adskillelse

Afsættet for overvejelserne om ændringer er, at international adoption kun er én blandt flere måder at hjælpe børnene fra afgiverlande, hvor der som oftest er et massivt behov for hjælp udefra. Et andet afsæt er, at Danmark bør tage del i dette arbejde. Danmark bør altså yde humanitært hjælpearbejde, hvilket også sker.

Spørgsmålet er nærmere, hvor tæt dette hjælpearbejde skal kobles til adoptionsarbejdet. Det kan således anføres, som også gjort af ISS/IRC, at international adoption ikke er løsningen på fattigdom, og at det humanitære hjælpearbejde derfor ikke bør kobles så tæt hertil, som det sker i dag. Heller ikke selv om der er en klar regnskabs- og personalemæssig adskillelse.

Et andet parameter, der har betydning for en stillingtagen til, om det også fremadrettet skal være muligt for en adoptionsformidlende organisation at have en humanitær projektafdeling, er, at det humanitære hjælpearbejde på grund af blandt andet de statslige midler, som anvendes i dette arbejde, har et andet og større omfang end små projekter med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden. Da der kan være tale om meget store projekter, så kan det også antages, at en eventuel risiko for påvirkning af adoptionsformidlingen er større.

Endelig nødvendiggør konstruktionen med en projektafdeling en meget høj grad af styring af blandt andet organisationens økonomi, herunder adoptanternes penge, for at sikre, at der ikke handles i strid med konventionens principper. I en samarbejdsmodel som beskrevet i kapitel 5, kan det således også være en udfordring for den synergi, der ønskes skabt, at arbejdet i organisationen overordnet set omfatter et væsentligt element, som er relativt forskelligt fra adoptionsarbejdet.

På trods af det positive der ligger i, at en organisation kan udføre større projektarbejde i et land, organisationen har et indgående kendskab til, synes ovenstående at kunne tale for at overveje, at det ikke fremadrettet skal være muligt for en organisation at yde humanitært hjælpearbejde i en særskilt afdeling.

Det bærende hensyn er, at der ikke sker en påvirkning af adoptionsformidlingen og ikke skabes situationer, som kan medføre usikkerhed og utryghed i forhold til formidlingen

Hensynet er at undgå påvirkning af adoptionsformidling

Det vil i givet fald betyde, at organisationernes projektafdelinger enten bør nedlægges eller udskilles til selvstændige enheder uden organisationsmæssig forbindelse til de adoptionsformidlende organisationer.

7.6.3. Donationer og hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden

Donationer og hjælpearbejde dækker som nævnt over støtte til forskellige formål og af forskellig størrelse. Fælles er dog, at der skal være en sammenhæng med adoptionshjælpsvirksomheden. Denne form for støtte kan dække over helt basale fornødenheder til børnene på et børnehjem, så som mad, tæpper m.m., til større anskaffelser, økonomisk støtte til ansættelse af personale og gennemførelse af projekter med forskelligt formål, eksempelvis programmer der har til formål at understøtte børnenes mulighed for at blive i familien eller landet.

Krav om sammenhæng med adoptionshjælpsvirksomhed

Det er blandt andet i bidragene til dialogmødet påpeget, at der er et reelt behov for støtte, som fortsat skal varetages, selvom der måtte ske en adskillelse af donationer og hjælpearbejde fra adoptionsformidlingen. Det Permanente Bureau påpeger i det ovenfor nævnte diskussionspapir, at det er svært at forestille sig, at forventningen om en donation ikke påvirker adoptionsprocessen.

Adoption & Samfund pegede i sit bidrag til dialogmødet på et behov for viden om, hvem der kræver denne form for støtte, og i hvilket omfang den betales af adoptanterne. I forlængelse heraf og i tråd med gentagne anbefalinger fra Special Commissions kan der peges på et behov for en konstant viden hos centralmyndigheden om omkostningerne forbundet med adoption i de enkelte afgiverlande og også om landets krav om og niveau for donationer samt hjælpearbejde.

Behov for viden hos centralmyndigheden

Det vurderes ikke at være realistisk fuldstændigt at fjerne adgangen til at yde donationer eller hjælpearbejde. Denne adgang gør det muligt i et vist omfang at hjælpe i forhold til helt basale fornødenheder, som er behov af en karakter, der falder uden for humanitært udviklingsarbejde og måske ikke vil blive "fanget" af den statslige udviklingsbistand. Der tænkes herved særligt på underholdsudgifter til barnet. En sådan løsning vil forudsætte, at der sker en afgrænsning af, hvilket hjælpearbejde det er tilladt at yde.

Behov for afgrænsning af hjælpearbejdet

Derimod kan det være sværere at sikre den nødvendige gennemsigtighed i forhold til egentligt projektarbejde, ligesom den reelle dynamik i sådan et samarbejde kan være vanskelig at afdække og monitorere. Det kan give anledning til at overveje, at hjælpearbejde, der har karakter af egentlige projekter, ikke længere skal være tilladt, selv om der er en indholdsmæssig sammenhæng med adoptionsarbejdet. I stedet vil et sådant arbejde kunne foregå i

Projektarbejde bør foregå i statslig regi

statslig regi, og de adoptionsformidlende organisationer – eller den formidlende myndighed i model 3 – vil kunne holde eksempelvis Udenrigsministeriet eller humanitære hjælpeorganisationer orienteret om de konkrete behov i afgiverlandene for på den måde at undgå, at behovene på børnevelfærdsområdet overses.

Det må imidlertid anses for vanskeligt at foretage den nødvendige grænsedragning mellem de to former for støtte. Eksempelvis kan det synes ganske oplagt, at dagligdags fornødenheder af mindre størrelse vil kunne være indkøbet af tæpper til et børnehjem, mens iværksættelsen af et vaccinationsprogram eller blot betaling for en enkeltstående vaccination af alle børn på et børnehjem måske nærmere får karakter af et projekt. Andre former for støtte kan være sværere at adskille, eksempelvis ansættelse af en sygeplejerske eller retablering af en nedbrændt sovesal, som ikke kan finansieres på anden måde.

Som en alternativ løsning kunne det derfor overvejes at opstille krav om Familieretsafdelingens godkendelse af hjælpearbejde, som ikke vedrører den direkte omsorg for børnene (dagligdags fornødenheder) samt særskilte krav om løbende orientering af myndighederne om det konkrete projekt. Der henvises således til, at de svenske adoptionsformidlende organisationer i stor udstrækning skal underrette den svenske centralmyndighed om donationer. Den foreslåede løsning går videre end det svenske system, da der ville være tale om en godkendelse. En sådan løsning ville med fordel kunne sammenkobles med et krav om åbenhed om projektet, herunder økonomien heri – som minimum over for tilsynsmyndigheden, men muligvis også på organisationens eller Familieretsafdelingens hjemmeside, eventuelt i en tilpasset form. På den måde imødegås tvivl om og mistro i forhold til hjælpearbejdet.

Godkendelse og åbenhed

Det kan generelt overvejes at stille krav om en klarere specificering af udgifterne til donationer og hjælpearbejde, sådan at det er muligt at få en viden om de enkelte samarbejder. Dette vil også kunne bidrage til at imødegå en eventuel tvivl og mistro i forhold til gebyrernes faktiske anvendelse. Et sådan krav synes samtidig at være i overensstemmelse med tilkendegivelserne på Special Commissions, jf. ovenfor. Endvidere kan det overvejes i videst muligt omfang at tilstræbe, at der er tale om, at størrelsen af bidraget fastsættes af myndighederne i landet for på den måde at undgå en uetisk påvirkning af adoptionsforløbet. Dette vil være i overensstemmelse med Guide to Good Practice 2⁷³.

Klar specificering af udgifter til donation og hjælpearbejde

Endelig kan det overvejes at gøre det muligt for adoptionsformidlende organisationer at kanalisere donationer fra adoptanter til bestemte samarbejdsparter efter adoptanternes anvisninger. Det er således sådan, at organisationerne i dag opfordrer familierne til at bruge organisationen, hvis de efter hjemtagelsen af barnet ønsker at give bidrag til eksempelvis det børnehjem, familien har adopteret fra, netop for at undgå en uetisk sammenblanding af penge og adoption. En sådan mulighed for at

⁷³ Guide to Good Practice 2, s. 92.

videresende private donationer til bestemte modtagere bør således bevares, dog eventuelt med et krav om orientering af centralmyndigheden.

7.6.4. Opsummerende om ovenstående overvejelser

Mulige tiltag:

- Adgangen til at adoptionsformidlende organisationer udfører humanitært udviklingsarbejde fjernes.
- Godkendelse af hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden.
- Klarere specificering af udgifter til donationer og hjælpearbejde i årsregnskaber.
- Størrelsen af bidrag til hjælpearbejde bør fastsættes af afgiverlandets myndigheder.
- Adgang til at kanalisere donationer fra private til bestemte modtagere efter adoptionen gennem organisationerne.

Overvejelserne kan som nævnt opdeles i spørgsmålet om adgangen til fortsat at gennemføre humanitært udviklingsarbejde og spørgsmålet om adgangen til fortsat at give donationer samt yde hjælpearbejde med tilknytning til adoptionsvirksomheden.

På trods af de positive aspekter og fordele der er knyttet til, at en adoptionsformidlende organisation udfører humanitært arbejde, så kan adgangen hertil være for problematisk under hensyn til nødvendigheden af i videst mulig udstrækning at sikre etisk forsvarlige adoptioner. Derfor kan det overvejes at fjerne muligheden for, at organisationer kan varetage begge formål. Der er dog samtidig et behov for støtte i afgiverlandene, hvorfor det bør overvejes fortsat at lade hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden være muligt. Det vurderes dog at være vigtigt med en højere grad af åbenhed herom og kontrol hermed, hvilket for det første kan ske gennem en klarere specificering af udgifter hertil og til donationer, samtidig med at det kan overvejes at udforme en godkendelsesprocedure for projekter, der vedrører hjælpearbejde.

I lyset af, at der peges på det hensigtsmæssige i at fjerne adgangen til at yde humanitær bistand, kan det overvejes at skabe adgang for organisationer til at videreformidle donationer fra private, som ønsker at sende støtte til eksempelvis en bestemt institution efter at have hjemtaget et barn. Denne praksis eksisterer allerede i dag med henblik på at imødegå en uønsket sammenblanding af adoption og donationer.

8. ET SKÆRPET TILSYN

8.1. UDFORDRINGERNE

Det er en forudsætning for et velfungerende tilsyn, at tilsynsmyndigheden til enhver tid har den nødvendige og tilstrækkelige viden om formidlingssituationen forstået som udvikling i afgiverlandet af betydning for adoptionsområdet (eksempelvis lovændringer, konkrete undersøgelser og udredninger, samfundsudviklingen m.v.), om opgavevaretagelsen hos de adoptionsformidlende organisationer og også om organisationernes økonomiske forhold. Myndigheden skal altså løbende modtage og indhente aktuel og opdateret viden for at kunne reagere relevant på rette tidspunkt.

Nødvendig og tilstrækkelig viden hos tilsynsmyndigheden

Det er også en forudsætning for et velfungerende tilsyn, at der ikke er tvivl om, hvem der fører tilsynet. Tilsynsbeføjelsen bør være tydeligt afgrænset og uden unødvendige eller ubegrundede overlap mellem myndigheder, ligesom tilsynets indhold bør være tydeligt. Et grundlæggende princip for international adoption er, at samarbejdet baserer sig på tillid til det andet lands håndtering af sine ansvarsområder i henhold til konventionen. Det er altså afgørende, at Danmark som modtagerland kan have og har tillid til de afgiverlande, der samarbejdes med.

Tydelig afgrænset tilsynsbeføjelse

Udover at princippet følger af, at der er tale om et samarbejde mellem selvstændige stater, tager det også højde for umuligheden af til hver en tid at have kendskab til alle trin i den måde opgaverne og adoptionssagerne varetages på i alle samarbejdslande. En umulighed som skyldes, at international fremmedadoption foregår over store afstande og i lande med andre traditioner, herunder også anden tradition og mulighed for registrering af oplysninger, end i Danmark. Endvidere kan det variere fra kultur til kultur, hvad der opfattes som væsentlige oplysninger i forbindelse med adoptionen. Dette kan vanskeliggøre og udfordre behovet for tilstrækkelig information set fra et dansk perspektiv. Også det forhold, at samarbejdslandene har myndighedssystemer m.v., som alle kan være mere eller mindre forskellige og ofte ganske anderledes end det danske system, gør opgaven med at have den nødvendige viden om og indsigt i det enkelte lands forhold vanskelig.

Kendskab til alle detaljer er ikke muligt

I den ramme udgør ønsket om fuldstændig indsigt i og kontrol med processen fra start til slut en klar udfordring eller om ikke andet et dilemma.

Som det fremgår af afsnit 4.4.1. har genstanden for tilsynet ændret sig over tid fra primært at fokusere på oplysninger om børnene til i dag i højere grad at vedrøre organisationernes måde at navigere i samarbejdet om adoptionsformidlingen og legaliteten i adoptioner for at varetage retssikkerheden i adoptionsprocessen. Dette skifte stiller andre og øgede krav til de kompetencer og den tilrettelæggelse, der er nødvendig for myndighedernes tilsyn.

Krav til tilsyn har ændret sig

8.2. KONVENTIONEN SOM RETTESNOR FOR ÆNDRING

Som nævnt indledningsvist i kapitel 3 opstiller konventionens samarbejdssystem en række ansvarsområder med en tydelig defineret opgavefordeling mellem afgiverlande og modtagerlande, hvilket blandt andet betyder, at det er afgiverlandets ansvar at sikre, at det konkrete barn kan adopteres. Ikke desto mindre har modtagerlandet et selvstændigt ansvar for at følge op på og sikre, at alle aktører, der er involveret i formidling af børn til danske forældre, udfører et forsvarligt stykke arbejde i overensstemmelse med dansk lovgivning og Haagerkonventionen.

Efter konventionen skal enhver organisation, der er akkrediteret til at bistå i forbindelse med international adoption, være underlagt et tilsyn. Centralmyndigheden skal føre tilsyn med organisationerne, særligt i forhold til deres sammensætning, formidlingsarbejde og økonomiske situation⁷⁴. I Guide to Good Practice 2 er det beskrevet, hvordan akkrediteringen af private organisationer skal være suppleret af et regelsæt for tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer. Centralmyndighederne skal udvikle en god praksis i relation til at udforme og implementere regler i forhold til akkreditering og tilsyn, som er gennemskuelige og mulige at omsætte i praksis, formidle disse regler til relevante aktører i ind- og udland, fastholde tilsynsvirksomheden som et statsligt anliggende, afsætte tilstrækkelige ressourcer til at varetage tilsynsopgaverne og fastholde kontrol og tilsyn med de mest centrale dele af adoptionsprocessen⁷⁵. Tilsynet vil oftest blive udført af centralmyndigheden, men kan også varetages af andre myndigheder. Overordnet set skal tilsynet med de formidlende organisationer ifølge konventionen sikre, at organisationen udfører sine opgaver på en professionel og faglig kompetent facon. Ifølge konventionens artikel 11, bør tilsynet som minimum omfatte regelmæssige møder mellem de formidlende organisationer og den tilsynsførende myndighed, besøg hos organisationen samt indberetninger fra organisationen om dens organisatoriske sammensætning, formidlingsarbejde og økonomiske situation.

Centralmyndigheden fører tilsyn med organisationerne

Samtidig anføres det i guiden, at centralmyndigheden som et led i sin funktion som tilsynsmyndighed bør tilbyde adoptionsformidlende organisationer, som udfører opgaver efter delegation, den bedst mulige professionelle støtte i forhold til opgavevaretagelsen, eksempelvis i form af et effektivt partnerskab eller gennem efteruddannelse, hvis det vurderes at være nødvendigt. Guide to Good Practice 2 anbefaler en række tiltag og metoder til varetagelsen af tilsynet. Det anbefales således i tråd med en anbefaling fra Special Commission 2000⁷⁶, at adoptionsformidlende organisationer skal aflevere årlige rapporter om deres aktiviteter og

⁷⁴ Haagerkonventionens artikel 11c

⁷⁵ Guide to Good Practice 2, s. 64f

⁷⁶ Conclusions and Recommendations of the Second Meeting of the Special Commission on the practical operation on the Hague Convention of 29 May 1993, anbefaling nr. 4d

deres økonomiske forhold. Det anbefales også at gennemføre inspektioner på organisationernes kontorer samt løbende overvågning af organisationernes hjemmesider. Derudover bør det ifølge guiden være muligt at klage til myndighederne over organisationen. Endelig anbefales det, at der udføres undersøgelser af, hvordan organisationerne har tilrettelagt deres virksomhed i udlandet, ligesom der bør indhentes information om organisationen fra myndighederne i afgiverlandene, eventuelt i form af udarbejdede spørgeskemaer om organisationen til afgiverlandet.

8.3. Andre lande

I Norge varetages tilsynet med de tre formidlende organisationer af centralmyndigheden, som ifølge den norske lovgivning kan give organisationerne pålæg om at rette op på forhold i strid med love, forskrifter eller vilkår for organisationens tilladelse, ligesom tilladelsen i yderste konsekvens kan trækkes tilbage. Ligesom i Danmark omfatter tilsynet både organisationernes økonomiske og organisatoriske drift og selve adoptionsformidlingsvirksomheden med relativ detaljeret regulering. Tilsynet baseres på samme type af informationer, som tilgår den danske tilsynsmyndighed, nemlig indberetninger fra organisationerne selv og borgere samt den vigtige informations- og erfaringsudveksling med andre modtagerlande og de centrale internationale aktører.

Et norsk adoptionsudvalg udtalte i 2009, at det var vanskeligt at tilegne sig et tydeligt billede af det tilsyn centralmyndigheden udførte i oprindelseslandene. Udvalget foreslog i den sammenhæng at intensivere tilsynet især med hensyn til organisationernes virke i oprindelseslandene⁷⁷. Inspirationen skulle blandt andet findes i svensk og dansk praksis på området.

Der er aktuelt endnu et udvalgsarbejde i gang i Norge om den fremtidige organisering af adoptionsområdet i forlængelse af udvalgsbetænkningen fra 2009. Arbejdet forventes afsluttet ultimo 2014.

I Sverige varetages tilsynet med organisationerne også af centralmyndigheden, som ifølge de svenske regler overordnet skal føre tilsyn med, at de formidlende organisationer overholder loven og princippet om barnets bedste. Centralmyndigheden kan i yderste konsekvens tilbagekalde organisationernes tilladelse til at yde adoptionshjælp.

Ligesom det er tilfældet i det danske Adoptionsnævn, udarbejder centralmyndigheden i Sverige en årlig tilsynsplan, der i Sverige vedrører de årlige tilsynsbesøg og gennemgangen af organisationernes regnskaber, rapporter og andre dokumenter.

⁷⁷ NOU 2009:21 "Adopsjon – til barnets bedste. En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon", punkt 18.8.7.

Sverige synes at have en mere detaljeret regulering af tilsynsudøvelsen og kravene til organisationerne i den forbindelse. Således skal organisationerne årligt indlevere en landerapport for alle de lande, som organisationen har autorisation til at virke i og løbende informere og rådføre sig med centralmyndigheden forud for indgåelsen af skriftlige aftaler med udenlandske adoptionskontakter, anmelde nye adoptionskontakter, informere om rejser organisationen har til hensigt at foretage til de lande, som organisationen har autorisation til at samarbejde med, aflægge rapporter for kontaktopretholdende rejser til autorisationslande, anmelde nye udviklingssamarbejder, bistand eller anden type af støtte, inden det påbegyndes i lande, som organisationen har autorisation for, og afgive data hver måned om de børn der er adopteret i Sverige via organisationens adoptionskontakter.

Måden at føre tilsyn med organisationerne på ligner både i Norge og i Sverige den danske model, og de nordiske landes centralmyndigheder er indbyrdes meget afhængige af hinanden for at kunne føre et godt tilsyn på så fyldestgørende et datagrundlag som muligt.

8.4. ANBEFALINGER FRA KAMMERADVOKATEN

Til brug for helhedsanalysen har Kammeradvokaten gennemført en undersøgelse af tilsynsmyndighedernes rolle og organisering med henblik på at belyse, om den eksisterende organisering af tilsynet giver det nødvendige grundlag for et effektivt tilsyn. Formålet var blandt andet at lade resultatet af denne undersøgelse fungere som et afsæt for arbejdsgruppens overvejelser om den fremtidige organisering af tilsynet. Kammeradvokatens "Notat om tilsyn på adoptionsområdet" forelå i oktober 2013.

Kammeradvokaten peger i sit notat på en række tiltag, som efter hans opfattelse bør overvejes med henblik på at styrke tilsynet. Notatet indeholder således blandt andet anbefaling om præcisering af grundlaget for tilsynet. Der peges på et behov for tydeliggørelse af indholdet af tilsynet, ligesom det anbefales, at regelgrundlaget forenkles. Dernæst bør det efter Kammeradvokatens opfattelse overvejes, om tilsynet med organisationerne skal samles hos én myndighed, sådan at Adoptionsnævnet fremover alene behandler konkrete sager om godkendelse af adoptanter og klager over organisationernes behandling af matchningsforslag, dvs. når et barn bringes i forslag til en konkret adoptionsansøger. Med henblik på at understøtte effektiviteten i tilsynet giver Kammeradvokaten tillige en række anbefalinger om tilvejebringelse af information til brug for tilsynet. Han peger blandt andet på, at det bør overvejes at fastsætte nærmere regler om organisationernes pligt til at afgive oplysninger efter anmodning og tydeliggøre, hvornår organisationerne af egen drift skal orientere tilsynsmyndighederne. Endvidere indeholder notatet anbefalinger om, hvordan det sikres, at tilsynsmyndighederne modtager oplysninger af betydning for tilsynet fra andre end organisationerne, herunder ved oprettelse af en såkaldt

whistleblower-ordning. Som et naturligt led i tilsynet anføres det også, at der bør fastsættes klare krav til organisationernes revision og regnskaber og indføres regler om tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder ved manglende overholdelse af adoptionsloven og vilkårene for den enkelte organisation. I forhold til tilrettelæggelsen af tilsynet peger Kammeradvokaten på muligheden for at pålægge tilsynsmyndigheden at udarbejde en årlig beretning om tilsynet.

En oprensning af Kammeradvokatens mest centrale anbefalinger ser ud som følger:

Kammeradvokatens anbefalinger

- **Kammeradvokaten anbefaler**, at det tydeliggøres, hvad styrelsens tilsyn med de formidlende organisationer konkret omfatter.
- **Kammeradvokaten anbefaler**, at det overvejes at ændre kompetencen sådan, at Adoptionsnævnet alene træffer afgørelse i konkrete sager, mens tilsynet med børnenes psyko-soziale og helbredsmæssige forhold i udlandet og med organisationernes behandling af matchningsforslag i stedet varetages af Familieretsafdelingen.
- **Kammeradvokaten anbefaler**, at det overvejes at udarbejde et evalueringsskema, som gør det muligt at indsamle adoptanternes overordnede input, når adoptionsprocessen er tilendebragt.
- **Kammeradvokaten anbefaler**, at det overvejes at indføre en "whistleblower"-ordning i forhold til tilsynet med de formidlende organisationer.
- **Kammeradvokaten anbefaler** også, at tilsynsmyndighedernes mulighed for at indhente oplysninger hos organisationerne til brug for tilsynet tydeliggøres.
- **Kammeradvokaten anbefaler** at overveje muligheden for krav om at kunne gennemføre kontrol i udlandet hos samarbejdsparter, sådan at organisationerne kun må samarbejde med børnehjem, som er indforståede med en sådan kontrol.
- **Kammeradvokaten anbefaler**, at organisationerne skal underrette om en række tilfælde, medmindre informationen må anses for uvæsentlig. De relevante tilfælde bør ifølge Kammeradvokaten beskrives uddybende i akkrediteringsvilkårene.
- **Kammeradvokaten anbefaler**, at kravene til revisionen præciseres, og at der opstilles krav, der er egnede til at indgå direkte i revisionsinstrukserne, sådan at de ikke bliver genstand for fortolkning og dermed fører til en forskellig fremgangsmåde hos organisationerne.
- **Kammeradvokaten anbefaler**, at det bør overvejes at fastsætte særlige afrapporteringskrav for Familieretsafdelingen, f.eks. i form af pligt til at afgive årsberetning og pligt til at udarbejde rapporter om bestemte

tilsynsaktiviteter, herunder rapporter i forbindelse med tilsynsbesøg hos organisationerne og rapporter om tilsynsrejser.

- **Kammeradvokaten anbefaler**, at de eksisterende bestemmelser om reaktionsmuligheder uddybes, sådan at det klart fremgår, hvilke muligheder myndigheden har.
- **Kammeradvokaten anbefaler**, at det specifikt anføres, at der kan tildeles advarsler eller lignende i tilfælde af organisationernes overtrædelse af akkrediteringsvilkår.
- **Kammeradvokaten anbefaler**, at eventuelle pålæg over for en organisation fastsættes som et tillæg til akkrediteringen.

8.5. DIALOGMØDET MED DANSKE INTERESSETER PÅ ADOPTIONSOMRÅDET

På dialogmødet blev det blandt andet tilkendegivet, at afsættet for tilrettelæggelsen af et effektivt tilsyn nødvendigvis må være, at der ikke kan opnås fuldstændig sikkerhed for, at alle adoptioner er fuldt ud etisk forsvarlige.

AC Børnehjælp foreslår i sit bidrag til mødet i forhold til opbyggelsen af et intensiveret tilsyn, at det revideres med jævne mellemrum gennem dialog for at sikre bedst mulig overensstemmelse mellem interessenternes forventninger til tilsynet. Adoption & Samfund giver i sit bidrag udtryk for, at der i højere grad skal være opmærksomhed på samarbejdet i den tidlige fase for i rette tid at kunne afhjælpe problemer, og organisationen efterlyser en tidligere reaktion fra myndighedernes side, når der er advarsler om problemer i forhold til formidlingen fra et land. Adoption & Samfund peger også på muligheden for at supplere eller erstatte de eksisterende tilsynsrejser med tilsyn udført af danske repræsentationer i afgiverlandet, som ifølge organisationen vil have mulighed for at aflægge uanmeldte tilsynsbesøg hos samarbejdspartner i afgiverlandet.

121Adoption mener, at det er nødvendigt, at tilsynet følger det enkelte barn og sker helt ned på børnehjemsniveau. Organisationen redegør for organisationens arbejde med at udvikle et "anti-trafficking"-certificering på det enkelte barn, som overordnet dækker over yderligere undersøgelse af barnets frigivelse til adoption og af barnets historie. Dette arbejde foretages i landet af organisationens ansatte der, idet det er 121Adoptions erfaring, at det er muligt på denne måde at komme i dialog med myndighederne uden at vække modvilje. Organisationen peger også på, at et årligt tilsyn ikke er tilstrækkeligt, og at det er vigtigt, at tilsynet varetages af en aktør med kendskab til lokale forhold.

DanAdopt peger på, at en akkreditering af en organisation skal være udtryk for grundlæggende tillid til, at organisationen skaber juridisk og etisk forsvarlige adoptioner, og at dette må være afsættet for tilrettelæggelsen af et skærpet tilsyn. Organisationen forholder sig

åben over for et helt tæt tilsyn, som udøves i organisationen på daglig basis, men anfører samtidig, at det vil være mere omkostningseffektivt at indføre uanmeldte tilsynsbesøg. I forhold til at holde sig informeret om forholdene i afgiverlandene peger DanAdopt på muligheden for at samarbejde med de nordiske lande og organisationer som UNICEF og Røde Kors.

Adoptionstrekanten mener, at et tilsyn bør være internationalt sammensat og ikke alene dansk/nordisk og mener også – i lighed med Adoptionspolitisk Forum, at der er for tætte relationer mellem tilsynsmyndighederne og de adoptionsformidlende organisationer i den nuværende tilrettelæggelse af tilsynet. Adoptionspolitisk Forum giver endvidere udtryk for, at der ikke i tilstrækkelig grad reageres på bekymringer for så vidt angår formidlingen. Derudover stiller denne organisation sig undrende over for, at der ikke i Adoptionsnævnet er kompetencer for så vidt angår indsigt i afgiverlandenes økonomiske, politiske og juridiske forhold, da en stor del af vurderingen af et givet lands adoptionspraksis ifølge organisationen relaterer sig til disse brede samfundsmæssige forhold. Adoptionspolitisk Forum mener, at det er nødvendigt med et kontinuerligt tilsyn i afgiverlandene foretaget af en uvildig tredjepart, som løbende rapporterer tilbage til de danske myndigheder. Koreaklubben peger også på et behov for kontinuerlig tilstedeværelse i afgiverlandene for at kunne foretage et effektivt tilsyn, og at ansvaret for tilsyn ikke blot kan overlades til afgiverlandene. Foreningen anfører også, at der gennem årene tegner sig et mønster af, at de danske myndigheder ikke har reageret på advarsler i forhold til adoptionsformidlingen.

TænkAdoption peger på, at et stort problem med tilsynets tilrettelæggelse er, at der ifølge organisationen ikke er faglig ekspertise til at vurdere de regionale, kulturelle og nationale afgiverkontekster, og dermed de formidlende organisationers samarbejdsparter. TænkAdoption mener i lighed med andre, at der er for tætte relationer mellem myndigheder og organisationer i udførelsen af tilsynet.

8.6. ÆNDRING AF DET NUVÆRENDE SYSTEM

8.6.1. Overordnet om en ny tilrettelæggelse af tilsynet

Tilsynets tilrettelæggelse afhænger af, hvordan adoptionsformidlingen organiseres. Hvis tilrettelæggelsen går i retning af en højere grad af samarbejde mellem det private og det offentlige, har det i sig selv en afsmittende effekt på kvaliteten i tilsynet blandt andet gennem gensidig kvalificering af viden. Fra en tilsynsvinkel er samarbejdsmodellen (model 2), som beskrevet ovenfor, i sig selv en styrkelse af tilsynet.

Det bemærkes i den forbindelse, at Haagerkonventionen alene opstiller krav om tilsyn med adoptionsformidlende organisationer. Hvis adoptionsformidlingen fortsat skal varetages af

Ændret tilsyn afhænger af hvordan adoptionsformidling organiseres

adoptionsformidlende organisationer, skal der være et tilsyn med sigte på organisationernes virksomhed. Det samme gør sig gældende, hvis opgaven placeres i en statslig enhed uden tilknytning til centralmyndigheden. Hvis det derimod er centralmyndigheden, som varetager adoptionsformidlingen, vil håndteringen af hver enkelt sag ske med den viden og forståelse, som i dag anvendes i tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer. Den opgave, der varetages ved tilsynet i dag, vil dermed blive en integreret del af behandlingen af adoptionssagen. Der skal derfor i stedet opstilles andre former for overvågningsmekanismer.

Et ændret tilsyn med adoptionsformidlende organisationer rummer tre overordnede elementer. For det første er der identificeret et behov for tydelighed i forhold til, hvad der føres tilsyn med, hvem der fører dette tilsyn, og hvordan det sker. For det andet er det essentielt, at tilsynet sikrer flest mulige oplysninger om adoptionsformidlingen både her og i udlandet, sådan at tilsynsmyndigheden til enhver tid er i besiddelse af relevant information om adoptionsformidlingen for at kunne reagere relevant og i tide. Derudover vurderes der med fordel at kunne etableres et tættere samarbejde mellem centralmyndigheden og adoptionsformidlende organisationer samt i forhold til udenlandske myndigheder. De tre elementer har endvidere en indbyrdes påvirkende effekt.

3 elementer i et ændret tilsyn

Det bemærkes i øvrigt, at samarbejdsperspektivet i forhold til udenlandske myndigheder vil være af helt afgørende betydning i en model med statslig formidling.

Endvidere henledes opmærksomheden særligt på kapitlerne 5 og 7, som også rummer mulige tiltag af betydning for tilsynet, eksempelvis forslaget om at tidsbegrænse tilladelser til at samarbejde med bestemte samarbejdsparter i afgiverlandet.

De følgende forslag til ændringer har endvidere i høj grad afsæt i de anbefalinger, som Kammeradvokaten er kommet med, jf. ovenfor i afsnit 8.4.

8.6.2. Tydelighed i tilsynet

Det er vigtigt, at der er tydelighed i forhold til, hvilke grundlæggende krav en adoptionsformidlende organisation skal leve op til, sådan at der ikke opstår tvivl herom. En adoptionsformidlende organisation bør således også have vished for, hvad myndighederne kræver. Det gælder både kravet om at arbejde for barnets bedste og kravet om ikke at opnå utilbørlig vinding i forbindelse med adoptionshjælpen. En tydeliggørelse af kravene til en adoptionsformidlende organisation vil samtidig være en skærpelse af akkrediteringen og en tydeliggørelse af, hvad tilsynet med organisationen omfatter. Hertil kommer, at det bør skabes tydelighed for organisationerne om, hvornår der udøves tilsynsbeføjelser og anvendes tilsynsreaktioner, sådan at der ikke opstår situationer, hvor der er tvivl herom og dermed mindre effektivitet i tilsynet. Endelig bør der være tydelighed om, hvilken myndighed der udøver tilsynet.

Tydeliggørelse af krav til organisationer

De ændringer, som Kammeradvokaten anbefaler, er overordnet en tydeliggørelse af kompetencefordelingen mellem myndighederne i forhold til tilsynet med de formidlende organisationer, en forbedring af informationsindsamlingen til brug for tilsynet, en tydeliggørelse af det økonomiske tilsyn, fastsættelse af rapporterings- og oplysningskrav for myndighederne og en tydeliggørelse af reaktionsmulighederne knyttet til tilsynet.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at en række helt centrale betingelser for at kunne udøve adoptionsformidling alene fremgår af forskellige administrative forskrifter. Der er således ikke en tydelig lovmæssig regulering af, hvilke krav organisationerne skal leve op til, hvilket også fremgår af Kammeradvokatens notat. En vigtig del af tydeliggørelsen består derfor også i at lovfæste de grundlæggende principper for adoptionsformidling.

Tydelig lovmæssig regulering

Adoptionslovens regler om tilladelse til at yde international adoptionshjælp (adoptionsformidling) bør afspejle de hensyn, der gælder for adoptionsformidlingen, og der også arbejdes efter i dag. Dette vil kræve en ændring af loven, sådan at det fremgår, at en adoptionsformidlende organisation skal arbejde for barnets bedste og drives på et etisk og fagligt forsvarligt niveau i overensstemmelse med adoptionsloven. På samme måde synes det også mest korrekt at lovfæste kravet om, at en organisations økonomiske forhold skal varetages på en forsvarlig måde, og at organisationen ikke må drage utilbørlig økonomisk eller anden vinding i forbindelse med arbejdet med adoptionshjælp, samt at betaling for formidlingen af børn til adoption ikke må stå i misforhold til det udførte formidlingsarbejde. Sådanne lovregler bør understøttes af klare krav i regelsættet på området om organisationernes økonomiske forhold. Disse krav vil blandt andet kunne være nøjagtige oplysninger om forudsætningerne for gebyrændringer og krav om Familieretsafdelingens godkendelse af disse.

Tydeliggørelse af kompetenceforholdene vil også være en styrkelse af tilsynet. Dette ville kunne ske ved i overensstemmelse med Kammeradvokatens anbefaling at samle tilsynet hos én myndighed – Familieretsafdeling. En sådan ændring vil samtidig imødekomme det ændrede fokus i tilsynet, der i dag i højere grad vedrører legaliteten i adoptionen end børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold. Det er naturligvis fortsat vigtigt også at føre et tilsyn med disse aspekter. Endvidere vil ændringen imødegå den utydelighed, der vurderes at være i forhold til tilsynet med netop denne type oplysninger om børnene.

Tilsynet samles hos én myndighed

Som det fremgår af afsnit 3.3.1., varetager Familieretsafdeling tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer, dog sådan at Adoptionsnævnet udfører tilsynet i forhold til den del af organisationernes virksomhed i udlandet, som vedrører børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold. Her ser nævnet

eksempelvis på børnenes forhold på et børnehjem til brug for behandlingen af sager om matchningen af børn. Hvis der imidlertid er tale om forhold af en sådan karakter, at det kan få betydning for organisationens tilladelse til at samarbejde med det pågældende børnehjem, skal nævnet underrette Familieretsafdelingen herom, da dette falder ind under denne myndigheds kompetence i forhold til tilsynet med organisationerne.

Kompetencefordelingen mellem Familieretsafdelingen og Adoptionsnævnet er alene overordnet reguleret, og vurderingen af, hvilken myndighed der er kompetent, vil afhænge af en konkret stillingtagen til sagens genstand. Der vil som også skitseret i Kammeradvokatens notat således i nogen grad kunne være en gråzone mellem myndighedernes kompetencer, ligesom en sag kan gå fra at høre under en myndigheds kompetence til at blive genstand for det tilsyn, den anden myndighed udøver. En ordning, hvor sagen ikke behandles af flere myndigheder, vil kunne styrke tilsynet som helhed. Samtidig kan det bidrage til at skabe klarhed for borgerne om myndighedernes kompetence.

Ydermere vil det være i tråd med og understøtte forslaget i model 2, jf. afsnit 5.6.3., om, at Familieretsafdelingen skal udstede artikel 17 c-erklæringen, der tillader, at adoptionen fortsætter. Det samme vil være tilfældet, hvis opgavevaretagelsen i en statslig model placeres i tilknytning til centralmyndighedsfunktionen. Denne vurdering omfatter som nævnt blandt andet en vurdering af børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold set i forhold til de konkrete kommende adoptanter.

Endelig vil det skabe tydelighed udadtil, hvis Familieretsafdelingen pålægges at udarbejde en årsrapport om tilsynet. Dette modsvarer også, at tilsynet overtages fra Adoptionsnævnet, som i dag udarbejder årsrapport. Det forudsættes dog, at en sådan rapport vil være af en anden karakter end nævnets, sådan at den giver et reelt indblik i det tilsyn og de udfordringer/problemer, som er håndteret i årets løb, ligesom den bør indeholde en afrapportering af det økonomiske tilsyn. Kammeradvokaten har således også anbefalet en sådan afrapportering.

Udarbejdelse af
årsrapporter

8.6.3. Det nødvendige informationsniveau

Tydeligheden bør også gælde omfanget af informationer, som tilsynsmyndigheden skal have adgang til.

Der vil være situationer, hvor Familieretsafdelingen ikke har anledning til – eller viden om behovet for – at søge oplysninger fra en adoptionsformidlende organisation. Dette kan fx afhjælpes ved, at en organisation efter loven er pålagt at underrette om alle ændringer i relation til adoption fra de lande, hvor organisationen yder adoptionshjælp, medmindre ændringerne er uvæsentlige. Det vil være en skærpelse i forhold til det krav, der i dag fremgår af akkrediteringsaftalen, om at organisationen kun skal underrette om "væsentlige forhold".

Organisationer
skal underrette
om alle ændringer

Formålet – at sikre mest mulig viden – kan også understøttes ved at pålægge en adoptionsformidlende organisation at udarbejde periodiske redegørelser om formidlingssituationen og om organisationens samarbejdspartner i de enkelte afgiverlande. Disse anbefalinger følger også af Kammeradvokatens notat.

Anbefalingerne vil kunne implementeres ved, at det af loven fremgår, at en adoptionsformidlende organisation kan pålægges at redegøre for organisationens forhold og for dens samarbejde med en udenlandsk myndighed m.v., ligesom en formidlende organisation skal tilvejebringe materiale til belysning af et afgiverlands lovgivning og praksis vedrørende adoption, hvis Familieretsafdelingen beder om det. Det bør også lovfæstes, at Familieretsafdelingen som en anden kilde til information kan indkalde sager fra en organisation med henblik på at gennemføre tilsyn. En sådan gennemgang sker allerede i dag, både under det økonomiske tilsynsbesøg og hvis Familieretsafdelingen finder anledning til at sætte fokus på konkrete problemstillinger.

Et yderligere muligt tiltag, som også er anbefalet af ISS/IRC og Kammeradvokaten, og som Sverige har gode erfaringer med, er at bede adoptanterne om at udfylde et spørgeskema om adoptionsforløbet og den adoptionsformidlende organisations håndtering af sagen. På den måde vil Familieretsafdelingen altid få viden om eventuelle uhensigtsmæssigheder, problemer eller mangler i forhold til de vilkår, organisationen skal leve op til. Men det vil også betyde, at det i tilfælde, hvor der opstår problemer i forhold til et land, er muligt at søge tilbage og få viden om, hvorvidt disse problemer må antages at have haft betydning for adoptionsformidlingen til Danmark. Ydermere vil en procedure med en løbende indhentelse af information fra brugerne af organisationerne i højere grad sikre, at Familieretsafdelingen får viden om størstedelen af eventuelle hændelser, da det måske ikke er alle adoptanter, der selvstændigt underretter Familieretsafdelingen, når de er kommet hjem med barnet, og fokus rettes mod at danne en familie, ligesom en underretning i det lys også vil kunne afhænge af hændelsens ”størrelse”. En automatiseret indsamling af oplysninger vil betyde en større indsamling af relevant information til brug for tilsynet.

Som beskrevet ovenfor i afsnit 5.6.3. om model 2 med begrænset delegation af formidlingsopgaverne, ligger der i denne model også en klar styrkelse af tilsynet, i og med det forudsættes, at Familieretsafdelingen overtager artikel 17 c-kompetencen. Styrkelsen ligger i, at Familieretsafdelingen på den måde vil blive sikret indblik i hver enkelt adoptionssag og samtidig få muligheden for løbende at monitorere sagerne for uønskede tendenser i sagsbehandlingen, sagsoplysningen m.m. Samtidig sker det på et tidspunkt, hvor familien endnu ikke er underrettet om barnet, hvorfor dette element i tilsynet får et reelt indhold. Der henvises herved til, at ISS/IRC som beskrevet ovenfor i afsnit 5.4. i sin rapport til brug for helhedsanalysen har understreget betydningen af, at en kontrol med den enkelte adoptionssag skal iværksættes på et tidspunkt, hvor en etablering af et forhold mellem barn og kommende adoptanter endnu ikke er begyndt.

Endelig bør der være tydelighed i forhold til, hvilke reaktionsmuligheder tilsynsmyndigheden har til rådighed, herunder ikke kun for så vidt angår hvilken reaktion der kan forventes. Dette følger også af Kammeradvokatens anbefalinger. Førstnævnte del kan tydeliggøres gennem lovtekst og administrative retningslinjer, sådan at det fremgår, hvilke reaktioner der rådes over, herunder også klare betingelser for at tilbagekalde en akkreditering. I dag er de forskellige reaktioner blot beskrevet i meget overordnede vendinger i administrative forskrifter.

8.6.4. Særligt om overvågningen af adoptionsformidlingen i en statslig model

Som nævnt indledningsvist vil det i en situation, hvor formidlingen sker i statslig regi, være afgørende for tilsynet, om opgaven placeres i en statslig enhed uden tilknytning til centralmyndigheden, eller om opgaven placeres sammen med centralmyndighedsopgaven. I førstnævnte tilfælde vil der skulle gennemføres et tilsyn i samme udstrækning, som hvis der var tale om en privat organisation. Hvis opgaven placeres i regi af centralmyndigheden, vil det ikke være relevant at tale om tilsyn på den måde, som det normalt opfattes.

Ved en placering i Familieretsafdelingen som centralmyndighed, vil opgaven være placeret der, hvor der er mest viden om området, jf. også at dette er tilsynsmyndigheden i dag. Der er herudover også et behov for at overvåge området på samme måde, som det i dag sker gennem tilsynet og gennem kravet om, at organisationerne løbende holder sig orienteret om formidlingsituationen.

Særligt for så vidt angår Udenrigsministeriets eventuelle varetagelse af opgaver i afgiverlandene bemærkes det, at denne opgavevaretagelse både vil skulle overvåges af den statslige enhed i sin egenskab af opdragsgiver til repræsentationerne, ligesom repræsentationernes virksomhed vil blive genstand for tilsynet med formidlingsopgaven, hvis denne ikke er placeret i sammenhæng med centralmyndighedsopgaven.

Der kan overvejes, om der er behov for afrapportering fra centralmyndighedens virksomhed, så ministeren og Folketinget mv. sikres et løbende indblik i opgavevaretagelsen. Dette behov vil kunne varetages ved udarbejdelse af årsrapporter om virksomheden og nærmere undersøgelse af specifikke temaer hvert andet år. Det forudsættes, at årsrapporten opbygges sådan, at den reelt giver et indblik i virksomheden og materien i adoptionsformidlingen.

Det kan endvidere overvejes at indføre spørgeskemaer til brug for vurderingen af adoptionsforløbet fra adoptanternes side. En analyse af disse skemaer kan være en fast bestanddel af den ovenfor nævnte årsrapport.

8.6.5. Samarbejde og tilstedeværelse af relevante kompetencer

Udover de tiltag, der er nævnt ovenfor, kan det overvejes at iværksætte yderligere tiltag.

Som også nævnt i kapitel 5 kan der skabes et samarbejde – et partnerskab, som anbefalet i Guide to Good Practice 2 – som blandt andet bygger på uddannelse/undervisning af organisationens medarbejdere med henblik på at sikre tilstedeværelse af en række centrale kompetencer og også bygger på en gensidig erfaringsudveksling. Det vil i forbindelse med tilsynet være muligt både at afdække behovet for kompetenceløft og afdække effekten af undervisning. Også gennem en mere formaliseret og hyppigere mødevirksomhed vil organisationens status af reelt, om ikke formelt, at være en del centralmyndigheden kunne tydeliggøres. Samtidig vil en partnerskabstankegang antageligvis også understøtte en erfarings- og vidensdeling fra organisationens side til tilsynsmyndigheden, da organisationen besidder kompetencer, som myndigheden ikke har. Der henvises herved også til ISS/IRCs tilkendegivelser om, at det kan være både nyttigt og nødvendigt at organisere formidlingen gennem adoptionsformidlende organisationer for på den måde at skabe det bedste samspil af særlige kompetencer hos henholdsvis organisation og centralmyndighed.

Samarbejde mellem organisation og tilsynsmyndighed

Det bemærkes, at det i forhold til model 2 bør overvejes i endnu højere grad at arbejde med forståelsen af sammenhængen mellem organisation og centralmyndighed og af samarbejdet som et partnerskab. I forhold til uddannelse af personale i organisationen bør det også overvejes at stille krav om, at nye ansatte i afgiverlandene altid skal holde møde med centralmyndigheden i Danmark med henblik på at sikre, at den pågældende har den tilstrækkelige viden om og forståelse af de krav, der stilles i den danske adoptionslovgivning.

Møder med centralmyndigheden i Danmark

Som nævnt tidligere er det også relevant med en højere grad af samarbejde med afgiverlandenes myndigheder om tilsynet med området. Adgangen til indsigt i afgiverlandets forhold går i høj grad gennem samarbejde og dialog med adoptionsmyndighederne og andre relevante myndigheder i afgiverlandet, som jo er en selvstændig stat med egen myndighedskompetence. Uanset at der fra forskellig side, herunder på dialogmødet, er givet udtryk for et ønske om, at tilsynet ikke overlades til afgiverlandet, kan danske myndigheder ikke udøve myndighedsbeføjelser i et andet land. Noget andet er så, om de danske myndigheder er i stand til at få tilstrækkelige oplysninger/orientering om forholdene i landet til, at Familieretsafdelingen fortsat kan have tillid til det.

Samarbejde om tilsyn med afgiverlandets myndigheder

En måde at få den viden på kan også være at rette henvendelse til personer eller organisationer med et særligt kendskab til landets samfundsmæssige forhold for på den måde at få indsigt i landets forhold til brug for tilsynet, hvis det konkret vurderes at være nødvendigt. Det bemærkes i den forbindelse, at ISS/IRC i vid

udstrækning besidder denne viden, ligesom UNICEF er en vigtig informationskilde. Videre bemærkes det i lyset af bidragene til dialogmødet, jf. afsnit 8.5., at det næppe vil være relevant eller realistisk at have denne viden tilknyttet til Familieretsafdeling på fast basis i forhold til samtlige afgiverlande.

8.6.6. Særligt om Adoptionsnævnet

Hvis tilsynet samles hos Familieretsafdelingen, betyder det, at Adoptionsnævnets opgaver – udover området for nationale adoptioner – vil være centreret omkring klagesagsbehandling over adoptionssamrådernes afgørelser om godkendelse til adoption samt tilsynet med og udvikling af praksis på dette område.

Nævnets sagkundskab dækker bredt og relevant i forhold til nævnets aktuelle opgavevaretagelse. Ud over behovet for juridisk kompetence i alle sager anvendes lægelige skøn i sagerne om godkendelse til adoption. Det er relevant i forhold til ansøgeres mulige fysiske og psykiske helbredsproblemer, social- og psykologfaglige vurderinger af forældrekompeterer og ressourcer samt for så vidt angår konkrete adoptivbørns behov og disses betydning for familien. I varetagelsen af matchningsopgaven ved nationale adoptioner er nævnets børnelæge og børnepsykiater også relevante. Det samme gælder socialrådgiverens vurderinger. Kompetencerne er særligt centrale i forhold til klagesagsbehandlingen og tilsynet med de formidlende organisationers behandling af matchningsforslag samt børnenes helbreds-mæssige og psyko-sociale forhold. De nævnte kompetencer vil fortsat være nødvendige for opgaveløsningen, uanset hvor opgaverne placeres.

Med Familieretsafdelingens placering i en organisation, hvis opgavevaretagelse i høj grad bygger på nævnsbehandling af klagesager, er der åbnet mulighed for at overveje en forenkling af tilsyns- og klagestrukturen på adoptionsområdet. Det vil være muligt at placere Adoptionsnævnets klagesagsbehandling inden for Ankestyrelsens eksisterende nævnsstruktur, hvis nævnsbehandlingen rummer mulighed for at inddrage de relevante sagkyndige vurderinger (enten via konsulentbistand eller beskikkede medlemmer) i samme grad, som det i dag sker i Adoptionsnævnet. Det skal således være muligt fortsat at leve op til den konventionsretlige forpligtelse til blandt andet at sikre, at ansøgere har de fornødne ressourcer til at tage sig af et adoptivbarn. En overførsel af opgaver fra behandling i nævnsregi i Adoptionsnævnet til behandling i nævnsregi i en styrelse vil samtidig betyde, at sagsbehandlingen smidiggøres til fordel for borgerne.

Den del af nævnets eksisterende opgaver, der kan overføres til administrativ behandling i Familieretsafdelingen (det samlede tilsyn og klagebehandlingen over de formidlende organisationernes lægefaglige vurderinger m.v.) bør naturligvis også sikres den relevante lægefaglige, typisk pædiatriske, børnepsykiatriske eller psykologfaglige fundering. Dette vil kunne ske gennem konsulentansatte sagkyndige. Konventionsretligt er Danmark

forpligtet til at sikre, at vurderingen af barnet er så grundig, at ansøgerne kan imødekomme barnets behov.

Adoptionsnævnet foretager i dag som nævnt ovenfor også matchningen af børn til nationale adoptioner. Denne opgave vil i stedet kunne overvejes placeret hos den adoptionsformidlende organisation i model 2 eller hos centralmyndigheden i model 1 og 3. Endelig vil vidensindsamlingsopgaven kunne placeres hos centralmyndigheden i alle modeller.

8.6.7. Opsummerende om ovenstående overvejelser

Mulige tiltag:

- Tydeliggørelse af krav til organisationer og indholdet af tilsynet.
- Tydeliggørelse af reaktionsmuligheder.
- Tilsynet samlet hos Familieretsafdelingen.
- Familieretsafdelingen pålægges som tilsynsmyndighed at udarbejde en årsrapport om tilsynet.
- Systematisk tilsyn med adoptionsforløbene gennem spørgeskema til adoptanter.
- Kompetencen til efter art.17 c at give tilladelse til, at et adoptionsforløb fortsætter, placeres i staten.
- Samarbejdet mellem organisationer og Familieretsafdelingen styrkes.
- Samarbejdet mellem Familieretsafdelingen og afgiverlandes myndigheder øges.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold
Holmens Kanal 22
1060 København K
Tlf. 33 92 93 00
sm@sm.dk
www.sm.dk