



Den 7. marts 2016
J.nr.: 2016-1817-12235
Sagsbehandler: KHP, KAWS

Indstilling om lukning af adoptionsformidlingen fra Etiopien

Indstilling:

Ankestyrelsen indstiller til social- og indenrigsministeren at træffe beslutning om at stoppe adoptionsformidlingen fra Etiopien til Danmark.

Beslutningen indebærer først og fremmest en tilbagekaldelse af DIAs aktuelle tilladelse til at udføre adoptionsformidlingsarbejde i Etiopien, som bør varsles ved en "agter-skrivelse".

Derudover skal beslutningen om at stoppe formidlingsarbejdet ledsages af beslutning om, hvilke igangværende sager, der kan fortsætte med henblik på færdiggørelse. Ankestyrelsen indstiller, at behandlingen af alle sager, hvor et barn er anvist til DIA i Etiopien, og hvor de etiopiske myndigheder har truffet beslutning om, at barnet kan frigives til international adoption, kan fortsættes med henblik på at adoption gennemføres. Dog styrkes sagsbehandlingen med yderligere kontrol fra Ankestyrelsen end sædvanligt. Det drejer sig om maksimalt 12 sager, der dog vil kunne strække sig over mere end 1 år.

Endelig bør det allerede med varslingen sikres, at DIA sørger for, at der ikke optages nye ansøgere på venteliste til barn fra Etiopien, at der ikke matches flere børn fra Etiopien til ansøgere på DIAs venteliste, og at DIAs etiopiske samarbejdspartner ikke anviser flere børn til DIA.

Baggrund:

Ankestyrelsen har gennem en længere årrække haft et skærpet fokus på adoptionsformidlingen fra Etiopien, hvilket har medført, at de danske myndigheder har fastsat en række skærpede krav og vilkår til formidlingen fra Etiopien. De skærpede krav og vilkår har tilsigtet at understøtte den etiopiske myndighedsproces og dermed adoptionernes legalitet. Det faktum, at Etiopien ikke har tiltrådt Haagerkonventionen, har desuden skabt et behov for ekstra opmærksomhed på opfyldelsen af de centrale retsgarantier i adoptionsarbejdet.

Ankestyrelsen har løbende og indgående vurderet graden af juridisk og etisk forsvarlighed i adoptionsformidlingen fra Etiopien via de særlige tilsynsopgaver og sagsgennemgange samt informationsudveksling med myndigheder i Etiopien samt myndigheder i andre modtagerlande.

Indstilling om lukning af adoptionsformidlingen fra Etiopien er særlig baseret på,

- At Ankestyrelsen på en tilsynsrejse til Etiopien i februar 2016 modtog en række bekymrende informationer fra både myndigheder og andre landes ambassader om svaghederne i det nuværende adoptions-system i Etiopien.
- At Ankestyrelsen ved en sagsgennemgang i januar 2016 konstaterede uklarheder i flere sager,
- At det reformarbejde, der er i gang i Etiopien på adoptionsområdet, ikke i nær fremtid vil medføre en så gennemgribende reform af det etiopiske adoptionsystem, at der herved kan skabes tilstrækkelig øget sikkerhed for, at adoptioner fra Etiopien kan ske på etisk og faglig forsvarlig vis.

Det er desuden tillagt en vis vægt, at de formidlende organisationer i Norge, Sverige, Finland, Holland og Tyskland i efteråret oplyste, at de inden udgangen af 2015 ville stoppe formidlingssamarbejdet med Etiopien.

Der henvises til vedlagte notat med detaljeret gennemgang af grundlaget for indstillingen.

De verserende sager:

Når formidlingen fra et land lukkes af myndighederne, vil der altid skulle tages stilling til håndteringen af verserende sager. Det gælder, uanset om lukningen sker af modtager- eller afgiverlandets myndigheder. Haagerkonventionen beskriver i de tilhørende guidelines, at sager, hvor børn er i proces og allerede matchet med familier i modtagerlandet, bør færdiggøres af hensyn til børnene, der ellers kan befinde sig i en retsløs situation.

Ankestyrelsen er bekendt med, at DIA har 3 sager, hvor børn er bragt i forslag til danske familier i 2015 og blot afventer den etiopiske domstolsbehandling. Det vil være i strid med grundlæggende international praksis ikke at lade disse sager blive gennemført, hvis de kan gennemføres som værende til gavn for barnet.

Under hensyn til baggrunden for indstillingen om at lukke formidlingen, særligt det eksisterende systems usikkerheder, arbejder Ankestyrelsen på at etablere en yderligere kontrolfunktion på de verserende sager, hvor en uvildig person efterforsker sagernes oplysninger og afrapporterer til Ankestyrelsen. Det er en model, der er anvendt af andre modtagerlande, og som også i Danmark er anvendt i lignende form ved lukningen af formidlingen fra Nepal i 2010.

Ud over de 3 sager, hvor der er sket matchning til danske familier, er Ankestyrelsen gjort bekendt med 9 yderligere sager, hvor DIAs etiopiske samarbejdsparter, børnehjemmene, har anvist børn til adoption via DIA. Disse sager afventer pt. at blive bragt i forslag til danske familier og den efterfølgende myndighedsproces i Etiopien.

Sædvanligvis defineres denne type sager også som verserende sager – såkaldt "pending cases", der i tråd med Haagerkonventionen bør færdiggøres af hensyn til de børn, der allerede har ventet den tid, som første del af processen har varet. Som beskrevet i kapitel 5.5 i DIA's akkrediteringsvilkår, skal Ankestyrelsen i samarbejde med afgiverlandets myndigheder og DIA tage stilling til behandlingen af "pending cases", hvis et samarbejde afbrydes. Ankestyrelsen finder, at det kan blive afgørende for afgrænsningen, om de etiopiske myndigheder har besluttet at frigive børnene til international adoption (udstedt "release letter"), idet en ændring af processen for barnet herefter kan medføre et betydeligt forlænget institutionsophold for det involverede barn, hvilket ikke er til barnets bedste. Ankestyrelsen har aktuelt bedt DIA redegøre for alle verserende sagers status.



Den 7. marts 2016
J.nr.: 2016-1817-12235
Sagsbehandler: KHP, KAWS

**Notat
om
Adoptionsformidlingen fra Etiopien**

Indledning, Informations- og tilsynsrejse 2016

Ankestyrelsen foretog 8. – 11. februar 2016 en tilsynsrejse til Etiopien.

Den formidlende organisation DIA oplyste i slutningen af januar 2016 til Ankestyrelsen, at den etiopiske regering havde til hensigt at gennemføre betydelige ændringer på det etiopiske adoptionsområde, og at den ledende myndighedsperson på det administrative niveau i det ansvarlige ministerium – Ministry of Women and Childrens Affairs (MoWCA) – var blevet udskiftet.

DIA ønskede på denne baggrund at udskyde deres obligatoriske besøg i Etiopien fra uge 4 til uge 6, da ændringerne i MoWCA vanskeliggjorde organisationens muligheder for at få de relevante møder i stand inden da.

Ankestyrelsen besluttede at rejse til Etiopien på samme tidspunkt som DIA for sammen med DIA at få indhentet mest mulig information om bevægelserne i adoptionssystemet.

Som følge af de nye danske regler på adoptionsområdet, der trådte i kraft pr. 1. januar 2016, om blandt andet tidsbegrænsede godkendelser af samarbejder, har styrelsen i 2016 påbegyndt en systematisk regodkendelse af alle udenlandske organisationer og myndigheder, DIA har godkendelse til at samarbejde med om international adoptionsformidling. Det var styrelsens vurdering, at det til brug for styrelsens regodkendelse af DIA's samarbejdsparter i Etiopien ville være relevant at få den aktuelle situation i landet belyst på første hånd og få lejlighed til at drøfte de aktuelle forhold i Etiopien med de etiopiske myndigheder og organisationer.

Ankestyrelsen har gennem en længere årrække haft et skærpet fokus på formidlingen fra Etiopien. Dette medførte, at de danske myndigheder i 2012, 2013 og 2015 fastsatte en række skærpede krav og vilkår til formidlingen fra Etiopien.

Disse krav og vilkår tager afsæt i erkendelsen af, at det etiopiske adoptionssystem rummer visse svagheder, som efter de danske myndigheders opfattelse nødvendiggør, at den danske formidlende organisation i sit formidlingsarbejde understøtter de etiopiske myndigheders opgave med at sikre, at den enkelte adoption vil være til barnets bedste.

Selvom Etiopien ikke har tiltrådt Haagerkonventionen har styrelsen i sit tilsyn fokus på, om formidlingen foregår i overensstemmelse med konventionens principper for at kunne siges at være juridisk og etisk forsvarlig. Det betyder mere konkret, at lovgivning, myndighedsstruktur og praksis skal understøtte konventionens principper om, at international adoption skal være sidste udvej for barnet, være til gavn for barnet, ske på baggrund af en legal frigivelse af barnet til international adoption, understøtte subsidiaritetsprincippet om fortrin for en national løsning for barnet samt dæmme op for risici for uetisk økonomisk eller anden vinding. Dette fokus gør sig gældende i relation til det tilsyn styrelsen fører med adoptionsformidlingen fra alle de lande, DIA har et aktivt samarbejde med.

De strukturelle forhold omkring formidlingssamarbejdet med Etiopien

Mange modtagerlande, herunder Danmark og andre internationale aktører på området, ISS og Det Permanente Bureau, har længe ventet på og ønsket, at der skulle komme et reformarbejde i Etiopien. Det skyldes særligt, at der har været et stort fokus på og bekymringer i forhold til det hidtidige etiopiske adoptionssystem, hvor der er et direkte link mellem de etiopiske børnehjem og de udenlandske organisationer. Denne svaghed i systemet medfører en risiko for en u hensigtsmæssig sammenblanding af interesser, når ansvaret for anvisningen af børn til adoption er hos de etiopiske børnehjem, og børnehjemmene samtidig modtager penge fra de udenlandske organisationer i forbindelse med international adoption. Børnehjemmene er finansieret af de udenlandske formidlende organisationer. Den øverste ansvarlige myndighed for international adoption i Etiopien, MoWCA, har dog også selv i flere år haft fokus på og ønske om, at linket mellem børnehjem og udenlandske organisationer fjernes.

Det er styrelsens vurdering, at en manglende regulering og monitorering af de økonomiske relationer mellem de etiopiske børnehjem og de udenlandske organisationer udgør en strukturel risikofaktor i det etiopiske adoptionssystem.

Domstolen og MoWCA har flere gange over for Ankestyrelsen udtrykt ønske om at centralisere adoptionsformidlingen i Etiopien, da myndighederne aktuelt har begrænsede kompetencer og ressourcer til at føre en tilstrækkelig kontrol med det direkte samarbejde mellem børnehjem og udenlandske organisationer.

Et centralt element i styrelsens løbende tilsyn med formidlingen fra Etiopien har således været at følge den strukturelle udvikling og udviklingen af regler og praksis i Etiopien så tæt som muligt. Ud over de løbende informationer og kvartalsvise redegørelser, styrelsen har modtaget fra de to tidligere formidlende organisationer og DIA, har styrelsen været i løbende dialog med centralmyndighederne i de øvrige modtagerlande og internationale organisationer med viden om forholdene i Etiopien.

Styrelsen har også været på en række tilsynsbesøg i Etiopien og har holdt møder med relevante føderale og regionale myndigheder, der er involveret i adoptionsprocessen i Etiopien. Den danske ambassade i Etiopien har ligeledes holdt styrelsen løbende orienteret om den politiske holdning til adoption i Etiopien og den etiopiske regerings tiltag til at underskrive Haagerkonventionen.

Styrelsen konkluderede efter sit tilsynsbesøg i februar 2013, at adoptioner fra Etiopien fortsat måtte vurderes etisk og juridiske forsvarlige. Under sit besøg i Etiopien i 2013 blev styrelsen bestyrket i, at de etiopiske myndigheder i samarbejde med UNICEF arbejdede målrettet med at forbedre processerne og med at højne kvaliteten i behandlingen af adoptionssager. Efter besøget var styrelsen på denne baggrund fortsat af den opfattelse, at man fra etiopisk side har et myndighedssystem, der kan håndtere international adoption på en etisk og juridisk forsvarlig måde. Styrelsen blev også bekræftet i, at de særlige tiltag, som adoptionsnævnet og Familieretsafdelingen indførte i 2012, var relevante og afpassede i forhold til de foranstaltninger, der praktiseres fra etiopisk side.

På baggrund af et efterfølgende tilsynsbesøg i juli 2014 konkluderede styrelsen, at internationale adoptioner fra Etiopien fortsat kunne siges at være etisk og juridiske forsvarlige, og at de etiopiske myndigheder og den etiopiske regering løbende tager initiativ til at forbedre systemet. Det var på baggrund af rejsen i 2014 styrelsens opfattelse, at der i Etiopien var et stort fokus på at forbedre det internationale adoptionsområde, og at der blev arbejdet på at få etableret en centralmyndighed med henblik på en efterfølgende tiltrædelse af Haagerkonventionen. MoWCA indførte i november 2013 en yderligere sikkerhedsforanstaltning i forhold til frigivelsesgrundlaget i form af et krav om, at den øverste regionale myndighed skal træffe beslutning om, at barnet er frigivet til international adoption. Derudover var der oprettet en særlig Task Force med fokus på hittebørnene ved det føderale politi, og den føderale domstol Federal First Instance Court (FFIC), hvor alle internationale adoptionssager i Etiopien afgøres, havde vedtaget nye regler for behandlingen af adoptionssager. Endelig var

det den amerikanske ambassades vurdering, at adoptioner fra Etiopien sker i overensstemmelse med lovgivningen, og at de etiopiske myndigheder var gearret til at håndtere internationale adoptioner.

Styrelsen besøgte i januar 2015 på ny Etiopien og blev i den forbindelse ikke bekendt med forhold, der førte til en ændret vurdering af, at adoptioner fra landet måtte vurderes etisk og juridisk forsvarlige. Ligesom i 2014 anerkendte de etiopiske myndigheder svaghederne i systemet. MoWCA tilkendegav, at et centralt adoptions-system, hvor matchningskompetencen er placeret ved en centralmyndighed, ville være det mest ønskelige, og at det indtil da eventuelt ville kunne være en mulighed at etablere en tværministeriel matchningskomité. MoWCA lagde ikke skjul på, at det eksisterende system krævede en særlig omhyggelighed for en udenlandsk organisation for at sikre, at de fornødne oplysninger foreligger i sagerne om barnet. Både MoWCA og FFIC beskrev, hvordan de gennem de seneste år havde strammet deres egne procedurer for sagsbehandlingen op.

I april 2015 blev vi af DIA orienteret om et udkast til nye guidelines for international adoption, udarbejdet af MoWCA i 2014 og sendt i høring til relevante aktører i foråret 2015. Udkastet indeholdt primært en række skærpede krav til de udenlandske ansøgere og de udenlandske formidlende organisationer, og berørte ikke betydelige ændringer i den etiopiske myndighedsstruktur eller i de etiopiske regler for de økonomiske relationer og matchningsprocessen. Disse guidelines blev dog aldrig vedtaget.

DIA oplyste den 27. januar 2016, at den hidtidige direktør i den ansvarlige afdeling for adoption i MoWCA ikke længere bestred posten, og at den ansvarlige minister, Mrs. Zenebu Tadesse, den 25. januar 2016 havde indkaldt alle udenlandske organisationer og etiopiske børnehjem til et møde. Der var på mødet orienteret om, at ministeriet har identificeret to hovedproblemer på området; 1) relationen mellem de udenlandske organisationer og børnehjemmene, og 2) den service, ministeriet yder de udenlandske organisationer. Samtidig pegede ministeriet på, at ministeriets egen sagsbehandling ikke havde været tilstrækkelig. Det var som nævnt på baggrund af denne information, at styrelsen besluttede at besøge Etiopien i februar 2016.

Ophør af samarbejde med Etiopien i andre modtagerlande i 2015

Styrelsen blev i efteråret 2015 bekendt med, at de formidlende organisationer i Norge, Sverige, Finland, Holland og Tyskland inden udgangen af 2015 ville stoppe formidlingssamarbejdet med Etiopien.

Beslutningen om at stoppe formidlingen i disse lande knyttede sig overvejende til de høje donationer, som de etiopiske institutioner kræver af deres udenlandske samarbejdspartner, og de etiske udfordringer, der er forbundet hermed. Dog fandtes også andre udfordringer ved adoptionsformidlingen fra Etiopien.

Det er styrelsens opfattelse, at Schweiz derudover har begrænset de formidlende organisationers virksomhed i Etiopien til alene at omfatte 1-2 børnehjem for hver organisation.

DIA's formidlingsarbejde i Etiopien

En stor del af ansvaret for, at adoptionerne fra Etiopien sker på et etisk og juridisk forsvarligt grundlag, blev i 2012 og 2013 pålagt den formidlende organisation i takt med styrelsens identifikation af svaghederne i det etiopiske adoptionsystem. Restriktionerne i formidlingsarbejdet omfatter:

- DIA må alene samarbejde med organisationer i Addis Abeba
- DIA må ikke formidle adoptioner af børn fra provinserne i Etiopien
- Hvis der er tvivl om det enkelte barns alder, skal DIA undersøge barnets alder nærmere ved både lægelige undersøgelser og samtale med barnet
- DIA skal verificere eventuelle dødsattester på barnets biologiske forældre (senere afgrænset til dødsattester, der ikke er udstedt af offentlig myndighed og lign.)
- Såfremt adoptionssagen afgøres i Etiopien med samtykke fra barnets biologiske slægt, skal DIA vejlede biologiske forældre om konsekvenserne af en bortadoption til Danmark

- DIA skal sende alle sager, der omfatter en dødsattest og/eller samtykke fra biologisk slægt, til godkendelse i Ankestyrelsen, inden der træffes afgørelse i adoptionssagen i Etiopien (pr. 1. januar 2016 suppleret af krav i adoptionsloven om statens godkendelse af alle sagers fortsættelse, før matchning med en dansk familie kan ske)
- DIA skal løbende sende kvartalsrapporter om formidlingssituationen i Etiopien til Ankestyrelsen og mindst 2 gange årligt foretage rejse til Etiopien og afholde relevante møder (indtil 2014 var der krav om kvartalsvise rejser)

Ankestyrelsen oplyste i marts 2015 DIA om, hvilke oplysninger, der bør foreligge i de forskellige typer af matchningssager fra Etiopien, herunder hvilke generelle opmærksomhedspunkter DIA bør holde sig for øje i relation til dokumenter fra Etiopien. Styrelsen understregede over for DIA, at:

I forbindelse med vores løbende tilsyn med adoptionsformidlingen fra Etiopien har vi i en række konkrete sager konstateret, at den engelske oversættelse af de etiopiske dokumenter har været inkonsistent i forhold til oversættelsen af børnenes og de biologiske forældres navne, ligesom datoangivelsen fra den koptiske til den gregorianske kalender har været fejlversat eller inkonsistent i de engelske oversættelser.

Vi har tidligere drøftet denne problemstilling med AC Børnehjælp og Dan-Adopt, ligesom vi er bekendt med at Adoptionsnævnet i forbindelse med det ekstraordinære tilsyn med visse uafsluttede matchningssager fra Etiopien har adresseret dette over for AC Børnehjælp.

Vi skal dog i sammenhæng med nedenstående retningslinjer endnu engang understrege, at DIA i alle sager bør være opmærksom på at få afklaret eventuelle fejl eller inkonsistens i oversættelsen af dokumenterne, inden organisationen bringer barnet i forslag til adoptivfamilien.

Som et led styrelsens generelle tilsyn med adoptionsformidlingen fra Etiopien indkaldte styrelsen den 4. januar 2016 fra DIA alle matchningssager og sager om børn hjemtaget fra Etiopien i 2015. Vi modtog herpå i alt 8 sager. Gennemgangen af disse sager har vist, at den engelske oversættelse af visse dokumenter i nogle af sagerne giver inkonsistente oplysninger om fundet af barnet. Disse uoverensstemmende oplysninger har DIA's hovedkontor ikke af egen drift forsøgt at opklare, inden barnet blev stillet i forslag til ansøgerne.

Styrelsen har identificeret tre sager, hvor DIA ikke har været opmærksom på inkonsistente oplysninger om fundet af barnet og de implicerede personer, samt i den ene sag ikke redegjort fyldestgørende for, at barnets biologiske mors navn er anført. Vi hørte inden rejsen i februar 2016 DIA over to af sagerne, da disse to sager ikke syntes at være afsluttet ved den etiopiske domstol. Den ene sag blev dog afgjort af retten i december 2015. DIA har efter rejsen redegjort for de uoverensstemmende oplysninger. Uanset at den uafsluttede sag formentlig vil kunne fortsætte, peger oplysningerne i sagerne på, at DIA ikke af egen drift har forsøgt at få disse oplysninger opklaret i forbindelse med matchningen (jf. styrelsens retningslinjer for oplysninger i matchningssager fra Etiopien), og organisationen skal høres omkring den tredje sag.

Erfaringer fra rejsen i februar 2016

Styrelsen mødtes under rejsen med følgende myndigheder og organisationer:

- Den danske ambassade
- Den amerikanske ambassade
- UNICEF
- MoWCA (administrativt niveau)
- Addis Ababa City Government
- Charities and Societies Agency

- Federal First Instance Court
- State Minister for Women Affairs, Mrs. Bizunesh

Styrelsen mødtes yderligere med den franske centralmyndighed, der var på besøg i landet samtidig. På dette møde deltog også repræsentanter fra den spanske, franske og danske ambassade.

Hovedkonklusionerne fra rejsen kan opsummeres i følgende hovedpunkter:

- Andre landes erfaringer med det etiopiske adoptionssystem og de involverede myndigheder giver anledning til alvorlig bekymring for, om de etiopiske regler følges tilstrækkelig grundigt i behandlingen af adoptionssager og skaber tvivl om, hvilken grad af tillid, der fortsat kan udøves til de etiopiske myndigheder
- De etiopiske myndigheder erkendte, at de tidligere indførte enkeltvise tiltag til at styrke de etiopiske myndigheders kontrol ikke har været tilstrækkelige, og at det eksisterende system ikke er tilstrækkeligt kompetent
- Usikkerhed om, hvorvidt den hidtidige politiske målsætning om at tiltræde Haagerkonventionen fortsat gør sig gældende
- Betydelig uklarhed om udformningen af det nye system, herunder matchningsprocessen, som den etiopiske regering har til hensigt at indføre, samt i hvilket omfang de økonomiske relationer mellem de etiopiske børnehjem og de udenlandske organisationer reguleres eller helt bortskaffes i et nyt adoptionssystem. Yderligere en påfaldende uvilje fra de etiopiske myndigheders side til at informere om indhold og formål med det kommende regelsæt, hvilket dog kan skyldes, at det nye regelsæt først skulle i høring efter rejsens afvikling.

Sammenfattende vurderinger

Det nuværende systems udfordringer

De etiopiske myndigheder har siden 2013 gennemført en række forbedringer af det etiopiske adoptionssystem. De centrale myndigheder har efter styrelsens opfattelse været bekendt med de svagheder, der præger det eksisterende system og de gældende regler og praksis på området. Der er i årenes løb taget initiativ til punktvisse forbedringer af systemet.

MoWCA oplyste både i 2014 og 2015 til styrelsen, at ministeriets arbejdsmetoder og -procedurer var blevet forbedret. I 2014 oplyste MoWCA, at ministeriet som et nyt tiltag kan vælge at foretage en egentlig efterforskning af oplysningerne om barnets baggrund, hvis dokumenterne i sagen giver anledning til at undersøge de beskrevne omstændigheder nærmere eller foretage en efterprøvelse af oplysningerne. I 2015 oplyste ministeriet, at den forlængede sagsbehandlingstid i ministeriet skyldes, at sagsgangene i ministeriet er blevet ændret, så det ikke længere alene er den enkelte sagsbehandler, men et samlet team og direktøren for adoptionsafdelingen, der skal udtale sig til retten i den konkrete adoptionssag.

I november 2013 besluttede MoWCA, at det alene er den regionale statslige myndighed – Bureau of Women and Children Affairs – der kan træffe beslutning om, at det konkrete barn anvises til international adoption, og at MoWCA fremover ikke godkender adoptionssager, hvis der ikke foreligger et såkaldt 'release letter' fra BoWCA i sagen. Det overordnede formål med dette krav var at sikre, at subsidiaritetsprincippet overholdes i de enkelte sager.

Federal First Instance Court reviderede i 2014 deres interne retningslinjer for den prøvelse retten foretager i adoptionssagerne. Det blev således et obligatorisk sagsskridt i rettens sagsbehandling at afholde en vejledende samtale med de biologiske forældre om konsekvenserne af en international bortadoption inden 1. retsmøde i adoptionssagen, hvor de biologiske forældre indkaldes med henblik på at afgive samtykke til adoptionen. Domstolen indførte også krav om, at der skal foreligge to politirapporter i sager om hittebørn. Den første rapport beskriver fundet af barnet, og den anden rapport vedrører resultatet af politiets efterforskning.

Domstolen og MoWCA har flere gange over for Ankestyrelsen udtrykt ønske om at centralisere adoptionsformidlingen i Etiopien, da de etiopiske myndigheder som nævnt gennem længere tid har været bevidste om ulemperne og de indlejrede risici, der er forbundet med det direkte samarbejde mellem de udenlandske adoptionsformidlende organisationer og de etiopiske børnehjem og myndighedernes begrænsede kompetencer og ressourcer til at føre en tilstrækkelig kontrol med dette samarbejde.

Sideløbende med de konkrete tiltag til at styrke de etiopiske myndigheders rolle i adoptionsprocessen har den etiopiske regering i tråd med domstolens og MoWCA's overvejelser udvist vilje til at ændre systemet i sin helhed. Den etiopiske regering har i samarbejde med UNICEF gennem længere tid arbejdet hen imod etableringen af en centralmyndighed og en efterfølgende tiltrædelse af Haagerkonventionen. I september 2013 var en tværministeriel arbejdsgruppe på studietur til Filippinerne for at lære af Filippinerne om erfaringer med at etablere en centralmyndighed i tråd med Haagerkonventionens principper. Denne arbejdsgruppe afgav herefter en række anbefalinger til ministeren for MoWCA, hvoraf én af anbefalingerne var at etablere en centralmyndighed i Etiopien. Den etiopiske regering indgik herefter i 2014 en to-årig arbejdsplan med UNICEF, som blandt andet vedrørte muligheden for at etablere en centralmyndighed. Etableringen af en centralmyndighed ville ifølge UNICEF gå forud for en tiltrædelse af Haagerkonventionen. En af de største vanskeligheder, der er forbundet med tiltrædelsen af Haagerkonventionen, er ifølge UNICEF, at den etiopiske regering indtil videre ikke har kunnet nå til enighed om, hvilken myndighed der i givet fald vil skulle fungere som centralmyndighed, da mange ministerier ser det som deres kerneområde.

De punktvisse tiltag til at styrke det eksisterende system og de politiske hensigter om at foretage strukturelle forbedringer i tråd med Haagerkonventionen og en tiltrædelse af konventionen har været afgørende for vores løbende vurdering af om adoptioner fra Etiopien vurderes etisk og juridisk forsvarlige. På rejsen til Etiopien i februar 2016 blev der dog skabt tvivl om, hvorvidt de enkeltvisse forbedringer, der de seneste år er gennemført i Etiopien, har haft en reel effekt, ligesom det stod uklart, om den etiopiske regering fortsat har til hensigt at rette deres reformarbejde i retning mod en fremtidig tiltrædelse af Haagerkonventionen.

For så vidt angår den aktuelle status på det politiske reformarbejde i Etiopien var det ikke muligt på rejsen at få bekræftet, om den etiopiske regering fortsat ønsker at arbejde hen mod en tiltrædelse af Haagerkonventionen.

Styrelsen blev inden rejsen informeret om, at den ansvarlige minister i slutningen af året havde givet modsatte oplysninger herom. Ministeren havde til én ambassadør oplyst i november 2015, at det fortsat var et mål for den etiopiske regering at tiltræde konventionen, men oplyste så efterfølgende i december 2015 til en anden ambassadør, at den etiopiske regering ingen intentioner havde om at tiltræde konventionen. Derudover er den primære politiske målsætning for det politiske reformarbejde efter styrelsens opfattelse i højere grad end hidtil at reducere antallet af internationale adoptioner, hvilket andre landes myndigheder kunne bekræfte var ministerens udtalte holdning. Hverken MoWCA eller ministeren for kvinder nævnte konventionen i forbindelse med de reformer, der er undervejs, eller berørte muligheden for at etablere en centralmyndighed i landet. UNICEF kunne dog oplyse, at der fortsat findes en politisk vilje til at underskrive konventionen, men at Etiopien efter UNICEF's vurdering endnu ikke er klar til at tiltræde konventionen. UNICEF har ifølge andre landes myndigheder givet udtryk for, at en eventuel tilslutning til konventionen er et prekært spørgsmål for den etiopiske regering.

Det er således efter styrelsens opfattelse på nuværende tidspunkt usikkert, om den etiopiske regering fortsat ønsker at tiltræde konventionen og etablere en centralmyndighed. Denne usikkerhed næres desuden af, at de kommende reformer ikke berører emnet, men alene vedrører etableringen af en central matchningskomité, der

ifølge de etiopiske myndigheders eget udsagn ikke er en tilstrækkelig forbedring af systemet, men alene et skridt på vejen hen mod et system, der er i overensstemmelse med konventionen.

Samtidig synes der efter styrelsens opfattelse at være sået betydelig tvivl om, hvorvidt adoptionsformidlingen fra Etiopien i det eksisterende system fortsat kan siges at være etisk og faglig forsvarlig.

I forhold til MoWCA's sagsbehandling erkendte lederen af den ansvarlige afdeling i ministeriet, at sagsbehandlingen i ministeriet har været utilstrækkelig, og at MoWCA fremover vil arbejde med sagerne på en anden måde end hidtil. Domstolen oplyste, at parlamentet for et års tid siden havde anbefalet MoWCA at stramme op på deres procedurer for behandlingen af adoptionssager. Den ansvarlige minister i MoWCA har oplyst til andre modtagerlandes myndigheder, at den tidligere direktør blev udskiftet, da hun ikke havde været i stand til at få de enkelte medarbejdere til at følge de retningslinjer, der var fastsat for sagsbehandlingen, og at ministeren er bekendt med, at medarbejdere i ministeriet har udvist uetisk adfærd i behandlingen af konkrete adoptionssager med økonomisk vinding før øje, hvilket ifølge ministeren angiveligt også har gjort sig gældende for den tidligere direktør i MoWCA.

Lederen af den regionale BoWCA i Addis Abeba – Addis Abeba City Government – oplyste til Ankestyrelsen, at det såkaldte 'release letter' alene udstedes på baggrund af de private børnehjems skriftlige anmodning herom. BoWCA foretager således ikke en egentlig efterprøvelse af oplysningerne. Addis Abeba City Government var af den opfattelse, at de private børnehjem ikke gør et reelt forsøg på at finde en national løsning for barnet, inden de anmoder om tilladelse til at bortadoptere barnet internationalt. Addis Abeba City Government har dog ikke kompetence til at kræve, at de private børnehjem følger faste procedurer for at sikre subsidiaritetsprincippet overholdelse. Addis Abeba City Government har heller ikke kompetence til at bede politiet genoptage eller fortsætte efterforskningen i sager om hittebørn. Godkendelsen fra den regionale myndighed synes på denne baggrund at udgøre en yderst begrænset sikkerhedsforanstaltning.

Oplysningerne fra ministeriet og myndigheden i Addis Abeba om, at de enkeltvise tiltag til forbedringer reelt set har haft en begrænset effekt, understøttes af oplysninger, Ankestyrelsen i efteråret 2015 har modtaget fra andre landes myndigheder. Her er der i konkrete sager observeret falske dokumenter om barnets baggrund og set tilfælde, hvor biologiske forældre er blevet instrueret inden samtalen med de etiopiske myndigheder, uden at MoWCA og retten har grebet ind. Adoptionerne er derfor blevet gennemført i Etiopien. Retspræsidenten for Federal First Instance Court blev udskiftet i januar 2016, men det er Ankestyrelsen uvist, om det skulle have nogen forbindelse til rettens behandling af adoptionssager.

Samtidig peger flere oplysninger på, at de generelle forhold på det etiopiske adoptionsområde er blevet forværret i løbet af 2015. Den amerikanske ambassade, der følger adoptionsprocessen i Etiopien på meget tæt hold i forbindelse med godkendelsen af de konkrete matchningssager til amerikanske adoptionsansøgere, gav i juli 2014 udtryk for, at det etiopiske system samlet set var kompetent til at håndtere internationale adoptioner. I februar 2016 gav ambassaden udtryk for en alvorlig bekymring for det etiopiske adoptionsystem, og oplyste at alle matchningssager således på nuværende tidspunkt underlægges en reel efterforskning, hvilket ikke var praksis ved ambassaden i 2014, hvor en efterforskning alene blev iværksat, hvis de foreliggende dokumenter gav anledning til at rejse tvivl om frigivelsesgrundlaget. Denne procedure følges fortsat.

Parallelt hermed har de formidlende organisationer i Sverige, Norge, Finland, Holland og Tyskland stoppet formidlingssamarbejdet med Etiopien i 2015. Det er styrelsens opfattelse, at organisationerne i disse lande ikke længere var i stand til at imødekomme omfanget af økonomiske donationer, de etiopiske børnehjem kræver af deres samarbejdspartner i takt med at antallet af formidlinger fra landet er faldende, og at dette også har en indflydelse på de etiopiske børnehjems ressourcer til at tage vare på de børn, der er i deres varetægt. Børne-

hjemmene modtager ingen økonomisk støtte fra de etiopiske myndigheder, hvilket gør dem afhængige af udenlandske bidragsydere, herunder de adoptionsformidlende organisationer.

I lyset af styrelsens hidtidige bekymring for den manglende regulering og monitorering af de økonomiske relationer mellem de etiopiske børnehjem og de udenlandske organisationer, adresserede Ankestyrelsen i efteråret 2015 i samarbejde med den flamsk-belgiske centralmyndighed denne problemstilling over for MoWCA og gav ministeriet konkrete anbefalinger til, hvordan de etiopiske myndigheder ville kunne udøve en højere grad af kontrol med omfanget af donationer og projektstøtte fra de udenlandske formidlende organisationer til de private børnehjem. Styrelsen har efterfølgende ikke modtaget informationer om, at de etiopiske myndigheder har gjort tiltag til at føre direkte kontrol med de økonomiske relationer mellem børnehjemmene og de udenlandske organisationer.

Det kommende systems udfordringer

Ministry of Women and Children Affairs, MoWCA, har i december 2015 lavet et udkast til nye Guidelines for international adoption fra Etiopien. Styrelsen modtog en kopi af disse guidelines kort efter hjemkomsten fra rejsen i februar 2016.

Det er som udgangspunkt meget positivt, at der fra etiopisk side er sat gang i det længe ventede reformarbejde. Efter forslaget til nye guidelines, skal der i Etiopien oprettes en central matchningskomite under MoWCA, hvilket vil medføre, at det direkte link mellem børnehjemmene og de udenlandske organisationer fjernes. Af forslaget til nye guidelines fremgår det også, at formålet med disse guidelines er at fjerne linket mellem børnehjemmene og de udenlandske organisationer samt at mindske antallet af internationale adoptioner fra Etiopien.

Det fremgår ikke af udkastet til nye guidelines, hvornår de forventes at træde i kraft, og hvilke sager der skal være omfattet af de nye regler er uklart formuleret og derfor usikkert. DIA har i sin seneste kvartalsrapport fra Etiopien af februar 2016 oplyst, at de nye guidelines først vil træde i kraft i september 2016.

Forslaget om nye reformer er et positivt skridt fra etiopisk side, men efter at have gennemgået de nye guidelines er det styrelsens vurdering, at indholdet af de nye guidelines på alt for mange punkter er for uklare og for overordnet formulerede og skaber en yderligere uklarhed over det fremtidige myndighedssystem, de forskellige aktører og deres roller. Dertil kommer, at forslaget til nye guidelines efter styrelsens vurdering flere steder synes at stride imod det bærende internationale princip om, at en adoption skal være til barnets bedste. På denne baggrund mener styrelsen ikke, at en gennemførelse af de nye guidelines vil medføre en tilstrækkelig øget sikkerhed for, at adoptioner fra Etiopien kan gennemføres på en etisk og juridisk forsvarlig måde.

Af centrale punkter i de nye guidelines kan fremhæves følgende:

Af formålsbestemmelsen fremgår det, at ét af formålene med indførelsen af guidelines er, at mindske antallet af internationale adoptioner. Derudover fremgår det (Part eight, afsnit 32, punkt 2), at der er indsat en begrænsning på, hvor mange børn der kan frigives til adoption fra det enkelte børnehjem. Disse 2 bestemmelser gør det meget svært at se, hvordan adoptioner fra Etiopien samtidig kan være i overensstemmelse med det overordnede princip om, at adoptioner kun må gennemføres, hvis de kan antages at være til barnets bedste. Vurderingen af, om en international adoption vil være til gavn for det enkelte barn, vil kunne komme til at afhænge af den begrænsning, der er fastsat for, hvor mange børn det enkelte børnehjem kan anvise til international adoption

Der indføres med forslaget til nye guidelines en matchningskomite og dermed en centralisering af systemet, og linket mellem børnehjemmene og de udenlandske organisationer fjernes. Den u hensigtsmæssige sammen-

blanding af interesser og økonomiske relationer mellem børnehjem og udenlandske formidlende organisationer er derfor som udgangspunkt fjernet.

Forslaget til nye guidelines indeholder dog meget få og alene overordnede regler om, hvordan de økonomiske relationer skal styres i et nyt system. Det eneste sted i guidelines, hvor der er en regulering af økonomiske relationer, er i forholdet til de udenlandske formidlende organisationer og deres opgaver. Det fremgår her om de økonomiske relationer, at (section 2, afsnit 8, punkt 3, 5 og 8):

“8. Powers and duties of adoption service provider agencies

.....

3. Ensuring that the relationship with child care center is free from monetary benefits in exchange for adoptive child.

.....

5. Designing and implementing social development projects within 6 months from commencement of activities.

.....

8. Encouraging and supporting other exiting alternatives for children to be raised with their parents or in their country.”

Det er i disse nye bestemmelser uklart, hvem de formidlende organisationer skal betale til i de forskellige punkter, og hvad det er, der skal betales og med hvor store beløb. Det er på baggrund af disse guidelines ikke muligt at træffe konklusioner om reguleringen af de økonomiske relationer i forbindelse med international adoption fra Etiopien, og det er derfor vanskeligt at vurdere, om den strukturelle svaghed i det nuværende etiopiske adoptionssystem er tilstrækkeligt imødegået i det nye system. Dertil kommer, at det på Ankestyrelsens seneste tilsynsrejse blev bekræftet, at de private børnehjem udelukkende (?) er finansieret af de udenlandske formidlende organisationer.

Det er også svært at se, hvordan formålsbestemmelsen i forslaget om guidelines om at mindske antallet af internationale adoptioner kan hænge sammen med, at børnehjemmene er finansieret af de udenlandske formidlende organisationer alene.

Den matchningskomite, der foreslås oprettet med de nye guidelines, består af 6 medlemmer, hvoraf formanden for komiteen er ”the State Minister of Children Affairs”, derudover er der 4 ”Directorate Directors” fra 4 forskellige etiopiske myndigheder, og endelig er der et medlem fra ”Adoption Agencies Network” (ASON). ASON er en sammenslutning af udenlandske formidlende organisationer i Etiopien. Den omstændighed, at der i matchningskomiteen sidder en repræsentant fra de udenlandske formidlende organisationer, medfører en potentiel uhensigtsmæssig interessekonflikt ved selve matchningen. Under Ankestyrelsens rejse i februar 2016 mødtes Ankestyrelsen med en repræsentant for UNICEF i Etiopien, der ikke kendte til udkastet til nye guidelines, men repræsentanten vurderede, at indførelsen af en central matchningskomite ville kræve helt faste procedurer, særligt hvis man overvejer at inddrage de udenlandske formidlende organisationer i matchningsprocessen. Det var UNICEFs holdning, at en sådan ændring af systemet ville tage i hvert fald et års tid.

Det bemærkes også, at indførelsen af en central matchning ikke stemmer overens med den foreslåede regel i guidelines, hvorefter de udenlandske formidlende organisationer skal sikre at dokumenter, der modtages fra børnehjemmene er legale og autentiske, (Section 2, afsnit 8, punkt 2):

“8. Powers and duties of adoption service provider agencies

.....

2. Ensuring legality and audacity of documents obtained from child care centers.”

Ved en central matchning må man forvente, at den formidlende organisation ikke modtager dokumenter direkte fra børnehjemmene, men derimod fra den centrale myndighed på området eller direkte fra matchningskomiteen.

Med forslaget til nye guidelines indføres der også, som noget nyt - i forhold til det nuværende system - en 6 måneders prøveperiode, hvor adoptanterne skal bo i Etiopien med barnet. Om denne prøveperiode fremgår det af guidelines (Part Three, afsnit 13, punkt 4) at:

”13. obligations of adoptive families

.....

4. The adoptive family is required to travel to Ethiopia six months ahead of approval of the adoption contract and live with the child for six months, to get acquainted with the child’s living style, language, culture and preparation of food;”

Det fremgår også om den 6 måneders prøveperiode, at børnehjemmet har alle rettigheder over barnet, indtil at ”contract of adoption” er godkendt af retten (section 2, afsnit 10, punkt 4):

“10. Duties and responsibilities of orphanage institutions

.....

4. Orphanages are required to keep and maintain the rights and safety of children whose adoption by foreign adoptive parents is approved by the regional bureau and until such time as their contract of adoption is approved by court.”

Denne regulering af prøveperioden skaber en usikkerhed for barnet, for hvem skal varetage barnets interesser i de 6 måneder, hvor barnet bor hos ansøgerne, men hvor alle rettighederne over barnet er placeret hos børnehjemmet. Der eksisterer derfor i disse 6 måneder en potentiel interessekonflikt mellem ansøgerne og børnehjemmet, og der er derfor ikke den fornødne sikkerhed for, at reglerne om den 6 måneders prøveperiode vil være til barnets bedste. Udover denne interessekonflikt kan der også være en risiko for, at der skabes et uhenigtsmæssigt afhængighedsforhold mellem ansøgerne og børnehjemmet, hvilket kan medføre en risiko for, at der opstår uetiske forhold i forbindelse med gennemførelsen af adoptionen.

Forslaget om nye guidelines med en central matchning medfører, at den fra dansk side indførte begrænsning af formidlingen til kun at omfatte etiopiske adoptioner fra Addis Ababa (og ikke fra andre regioner) ikke vil kunne opretholdes i det nye etiopiske adoptionssystem, hvor ansøgere kan blive matchet med børn fra alle regioner. Det er vores vurdering, at DIA på nuværende tidspunkt ikke er tilstrækkelig klar til at formidle adoptioner fra hele Etiopien.

Som beskrevet oven for indeholder forslaget om nye guidelines således betydelige mangler og uklarheder. Dette skaber i sig selv betydelig usikkerhed om, hvorvidt det nye adoptionssystem, der påtænkes gennemført i Etiopien, kan siges at medføre en egentlig forbedring af det nuværende system.

Det er styrelsens vurdering, at det vil kræve en væsentlig præcisering af de nye guidelines, der fjerner de eksisterende uklarheder i det foreliggende udkast, sådan at det står tydeligt, hvilket system formidlingen finder sted igennem, og at de fastsatte rammer skaber vished om, at de enkelte adoptioner kan siges finde sted på en etisk og juridisk faglig forsvarlig måde.

I det tilfælde, at de nye guidelines forbedres på en sådan måde, at de opfylder principperne i Haagkonventionen og samtidig medfører at adoptionerne kan finde sted på en etisk og juridisk forsvarlig måde, vil et fortsat

samarbejde med Etiopien afhænge af, om disse regler vil blive implementeret, sådan at disse guidelines vil blive efterlevet i praksis.

DIA's formidlingsarbejde og sagsbehandling

Styrelsen har aktuelt endnu ikke modtaget DIA's bemærkninger til resultaterne af vores gennemgang af de otte sager fra 2015. Uanset årsagen til, at DIA ikke har identificeret og reageret på de uoverensstemmende oplysninger inden matchningen af barnet, kan det konstateres, at organisationen ikke har været i stand til at efterleve styrelsens retningslinjer af marts 2015.

Herudover måtte styrelsen i november 2015 konstatere, at DIA i en konkret sag ikke havde overholdt kravet om verificering af en foreliggende dødsattest, før barnet blev stillet i forslag.

Det er styrelsens vurdering, at DIA i det eksisterende system har udfordringer med at varetage den store opgave, der er pålagt den formidlende organisation i forbindelse med formidlingen fra Etiopien med det formål at styrke betingelserne for, at den enkelte adoption kan siges at være til barnets bedste.

Hvis opgaven som formidlende organisation bliver større endnu som følge af nye guidelines ved, at begrænsningen til Addis Abeba ikke længere kan opretholdes, finder styrelsen det tvivlsomt, om DIA vil kunne opnå tilladelse til formidlingsamarbejde i Etiopien.

En central matchningsproces, hvor DIA vil få anvist børn fra børnehjem i hele landet og ikke udelukkende fra børnehjem i Addis Abeba, vil indebære, at DIA skal kunne være i stand til at imødekomme de skærpede krav til formidlingen i sager fra alle provinser i Etiopien. Det vil efter styrelsens vurdering kræve et endnu større ressourceforbrug i organisationen end i dag, og at organisationen får opbygget et indgående kendskab til regler og praksis på adoptionsområdet i alle landets regioner.

Da udkastet til de nye guidelines først forventes at træde i kraft i september 2016, og da det eksisterende adoptionssystem i Etiopien med de nye oplysninger ikke længere er tilstrækkeligt til at sikre adoptionernes lovlighed og forsvarlighed, mener Ankestyrelsen, at adoptionsformidlingen fra Etiopien må ophøre. Yderligere underbygget af uklarhederne i og omkring det kommende adoptionssystem i Etiopien samt styrelsens vurdering af, at DIA ikke kan forventes at kunne påtage sig et større ansvar i formidlingsarbejdet i Etiopien, indstiller styrelsen med dette notat til et ophør af adoptionsformidlingen fra Etiopien.