



Social- og Indenrigsministeriet  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

Birkerød den 20. januar 2020

**Vedr.: Høring over Ankestyrelsens undersøgelse af mulige alternativer til den eksisterende struktur for den internationale adoptionsformidling i Danmark undersøgelse af den fremtidige adoptionsstruktur**

DIA sender vedhæftet vores konkrete bemærkninger til Ankestyrelsens endelige rapport med bilag 1-3 vedrørende deres undersøgelse af mulige alternativer til den eksisterende struktur for den internationale adoptionsformidling i Danmark.<sup>1</sup>

Vi har fundet behov for et meget detaljeret høringssvar, fordi det er nødvendigt at få belyst alle relevante aspekter inden der træffes beslutning om væsentlige ændringer. Herunder vil vi gerne fremhæve at:

Ankestyrelsens redegørelse baserer sig tilsyneladende på en opfattelse af at adoption handler om at barnløshed. Det er ikke korrekt. Adoption handler om børnebeskyttelse. Adoption er ikke et valg – det er en nødvendighed.

Folketinget traf i 2014 beslutning om at den bedst mulige løsning var at lade formidlingen varetage af én stærkt erfaringsbaseret, privat NGO hvis arbejde ikke afhænger af stat-til stat relationer eller skiftende politiske vinde. De seneste 5 år har påvist at sagerne afvikles fuldt tilfredsstillende i dette regi.

En bæredygtig adoptionsmodel skabes ved at lade sig inspirere af de gode og ikke de uprøvede modeller. Derfor foreslår DIA en model som i Island, der har givet fine resultater i et godt samarbejde mellem stat og formidler.

Det strider mod god forvaltningsskik og gængse retssikkerhedsprincipper at samme myndighed er både udførende, samarbejdspart og kontrolinstans. Derfor foreslår DIA at den fremtidige model organiseres i en kombination af en uafhængig NGO, en statslig myndighed der er samarbejds- og udviklingspart og en kontrolinstans uden andre opgaver

En statslig model med den fornødne retssikkerhed vil hverken være en bedre eller billigere end en model,

---

<sup>1</sup> Bilag 1 er en sammenligning af de statslige omkostninger opdelt på art i henholdsvis en statslig løsning og en NGO løsning

Bilag 2 er DIAs forslag til en fremtidig model

Bilag 3 er et fakta ark der dokumenterer udviklingen siden 2015, både i formidlingen og de omkostninger, der har været forbundet med formidlingen af internationale adoptioner

Vi har nedenfor redegjort for:

- Hvorfor at adoption ikke er et valg, men en nødvendighed.
- Hvorfor vi mener at en statslig opgavevaretagelse hverken er billigere eller bedre, og
- Hvorfor vi mener, at en model a la den islandske vil være mest bæredygtig.

DIA's bestyrelse stiller sig naturligvis til rådighed for en uddybning af vores bemærkninger og anbefalinger og ser frem til at der kommer en afklaring for international adoption til Danmark og for DIA.

### **Adoption er ikke et valg, det er en nødvendighed**

Det bemærkes helt indledningsvist i rapporten på side 6, at international adoption ikke længere kan antages at udgøre en af de primære alternative familiedannelsesformer, men i højere grad fremstår som en niche-løsning i det samlede billede af tilbud og muligheder, der er tilgængelige for danske familier, herunder surrogatforhold - et alternativ der angiveligt er i stigning.

Først og fremmest er det værd at bemærke, at adoption ikke kan sammenlignes med andre alternative familieformer af den simple grund, at det primære formål er børnebeskyttelse og ikke barnløshed. Helt grundlæggende betyder det efter vores mening, at adoption ikke er et valg, det er en nødvendighed.

Når et barn flyttes fra et land til et andet drejer det sig om, at der ikke er andre muligheder eller andre rammer som barnet kan placeres i, der kan sikre tilstrækkelig god udvikling. Der er tale om en legitim intervention, hvor barnet har ret til beskyttelse og krav på at man griber ind ifølge konventionen.

Dernæst bemærker DIA, at surrogatforhold og adoption i øvrigt ikke kan sammenlignes, da surrogatforhold er ureguleret og på ingen måder kan siges at tage sit udgangspunkt i barnet – tværtimod. Dertil kommer, at barnets rettigheder ikke respekteres i surrogatforhold, herunder barnets ret til identitet og kendskab til sit biologiske ophav.

Bæredygtighed bør derfor også handle om at der er familieformer, det er mere værd at støtte op om end andre. Her er adoption unik, fordi det er en særdeles velreguleret familieform, der tager sit udgangspunkt i barnets ret til beskyttelse og mulighed for at vokse op i stabile og trygge rammer, men også de biologiske forældres rettigheder og adoptivfamiliernes rettigheder.

Det er et faktum at ikke alle internationale adoptioner er lige lykkelige. Det samme gælder nationale adoptioner og plejeanbringelser. Adoption er en kompleks proces, hvor forældre skal være forberedt på at skabe en familie med særlige grundvilkår og der skal tages stilling til om barnet psykisk, socialt og mentalt er stærkt nok til et så stort indgreb som adoption.

Men undersøgelser dokumenterer klart, at adoptivbørn generelt klarer sig langt bedre end børn, der er vokset op på institution eller i plejeanbringelser. Når børn klarer sig bedre, hvis de er adopterede, sammenlignet med andre anbringelsesformer, er det fordi de kommer ind i en familieramme med mulighed for at vokse op under trygge og stabile rammer og med beskyttelse mod omsorgssvigt og yderligere traumer.

I dag ved vi at institutionsanbringelse kan give børn grusomme ar for livet og derfor ønsker vi i DIA fortsat at formidle international adoption og give tilbud til mennesker, der ønsker at skabe en familie gennem adoption.

Et børneliv på en institution må og skal kun være en midlertidig nødforanstaltning.

### En statslig løsning er hverken en billigere eller bedre løsning

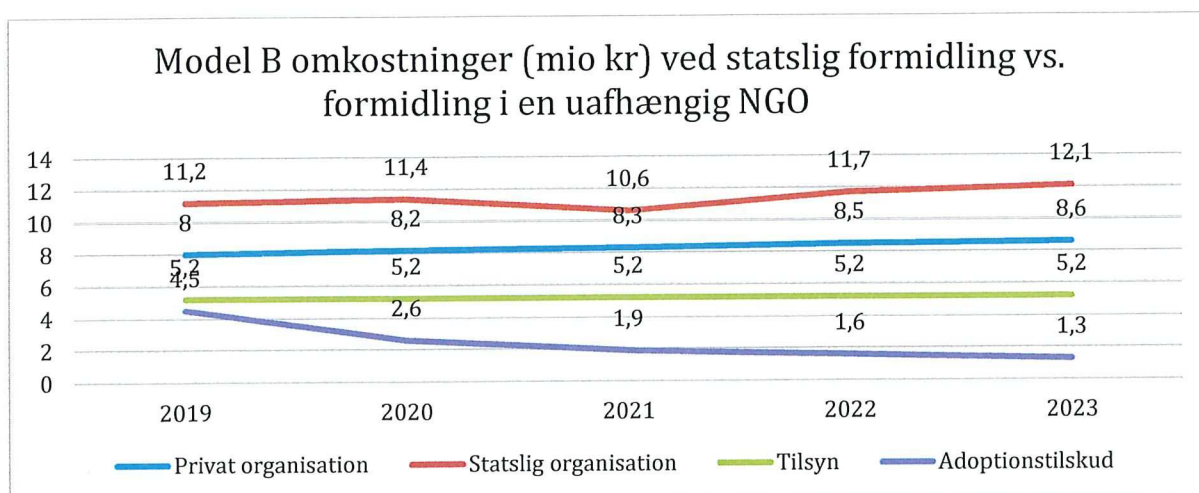
Det fremgår af opsummeringen i kapitel 2 på side 24, at de samlede statslige omkostninger er billigere, hvis der vælges en statslig model, hvilket ikke er korrekt.

Dertil kommer at beskrivelserne af DIAs kompetencer og opgavevaretagelse efter vores opfattelse er mangelfuld og at en række usikkerheder forbundet med en overdragelse af opgaverne til staten helt er udeladt.

#### 1. Finansieringen

Helt generelt bemærker DIA, at der mangler gennemsigthed i grundlaget og forudsætninger for beregningerne, som vi derfor opfordrer til fremlægges. Desuden giver fremstillingen i skemaet over de samlede statslige omkostninger på side 24 ikke umiddelbart mulighed for et overblik over de enkelte omkostninger hos de forskellige aktører.

DIA har derfor på baggrund af beregningerne i kapitel 3 selv opgjort omkostningerne hos de forskellige aktører i de forskellige scenarier, jf. eksempelvis Model B, hvor familierne selv betaler de direkte formidlingsbaserede omkostninger, mens staten betaler de ikke-formidlingsbaserede omkostninger.



Som det fremgår vil en statslig løsning i model B, være mellem 3,2 og 3,5 mio. dyrere end den samme opgaveløsning i en uafhængig NGO, svarende til 40 % dyrere.<sup>2</sup>

Samme billede tegner sig i Model A og C, hvor vi har lavet samme sammenligning af omkostningerne forbundet med en statslig formidling og formidling gennem en uafhængig NGO, se DIAs bilag 1.

Det bemærkes at forskellen på DIAs opgørelse og Ankestyrelsens opgørelse på side 24 i rapporten alene relaterer sig til, at det er en helt grundlæggende forudsætning i beregningerne, og for beskrivelserne i rapporten, at der ved en overdragelse af formidlingsopgaven til en statslig myndighed ikke vil være behov for et tilsyn.

Det er dermed uden videre lagt til grund, at retssikkerheden for de involverede parter og to-instans-princippet tilsyneladende er irrelevant i en statslig model, hvilket vi finder særdeles betænkeligt.

Dertil kommer, at en sammenligning hvor forskellige typer af opgaver, her formidlingsopgaven og tilsynet, ikke sammenlignes ensartet, efter DIAs opfattelse ikke er egnet til at give et retvisende billede.

Det bemærkes endeligt, at en statslig model B også vil være dyrere for adoptanterne. Som det fremgår i opsummeringen side 29 omkring betydningen for ansøgerne, vil de formidlingsbaserede omkostninger i den statslige model medføre et gennemsnitsgebyr for ansøgerne på kr. 84.600, sammenholdt med 68.500 i en uafhængig NGO, altså vil det være knap 25 % dyrere for familierne.

### Organiseringen

Helt overordnet bemærker DIA, at der efter vores opfattelse ikke er grundlag for udsagnet: "et system, hvor en privat organisation fortsat varetager formidlingsopgaven har en indbygget svaghed, der ikke understøtter bæredygtigheden, men gør systemet grundlæggende usikkert."

DIAs formål, at sikre den bedste opvækst for børn, der ikke har mulighed for at vokse op i en familie i deres eget land – en opgave, som er blevet varetaget af en eller flere uafhængige NGO'er siden 1964. Det er derfor de overordnede rammer og vilkår, herunder de økonomiske rammer der er afgørende for om der er et bæredygtigt system og dermed også for, om organisationen har mulighed for fortsat at varetage formidlingsopgaven.

Vi er enige med Ankestyrelsen i at kontinuiteten i opgaveløsningen er væsentlig, fordi det sikrer at der er mulighed for at opretholde kvaliteten i arbejdet og gode samarbejdsrelationer med udlandet, men efter DIAs opfattelse er det stærkeste

---

<sup>2</sup> DIA bemærker, at der synes at være en fejl i beregningen vedrørende de statslige udgifter i 2021, da disse uden forklaring er lavere end i 2020 og 2022.

argument for en videreførelse af det nuværende system ikke "bare" at sådan har det været før og derfor er den nemmeste løsning.

Følgende elementer er efter vores opfattelse og erfaring væsentlige elementer i adoptionsarbejdet, både i forhold til mulighederne for at bevare og udvikle samarbejdet, og for at sikre gennemsigtigheden og kvaliteten i de adoptioner, der gennemføres til Danmark:

- a) Komplexitet og interkulturel forståelse.
  - Arbejdet med international adoptionsformidling er mere end lovgivning, konventioner og sagsbehandling. Det er et komplekst område og et mangfoldigt landskab. Arbejdet kræver stor sensitivitet og en særlig interkulturel forståelse
- b) Samarbejdsrelationer og mandat som NGO har stor betydning
  - DIA kan som uafhængig NGO indgå i særlige samarbejdsrelationer, hvor de kulturelle forskelle giver anledning til nysgerrighed, dialog og udviklingsmuligheder, da vi hverken repræsenterer en stat eller en myndighed. Vi samarbejder både med centrale og lokale myndigheder og aktører, og børnehjemslederen og den lokale social worker.
- c) DIAs medarbejdere har stor erfaring og stærke kompetencer inden for adoptionsarbejdet og det internationale samarbejde
  - Medarbejderne i DIA har mange års praksiserfaring, og er uddannet til og trænet i, at udvikle og vedligeholde kontakter – med ydmyghed og respekt for landenes forskellige kulturer, normer og vilkår, og på forskellige niveauer i arbejdet.
- d) Nærhedsprincippet
  - Nærhedsprincippet er bærende i vores daglige arbejde. Vi ved, at adoption indebærer mange følelser og spørgsmål - både for de involverede/adoptionstriangelen - men også for de professionelle, der arbejder med området.
- e) Agilitet og fleksibilitet
  - I DIA arbejder alle med stor fleksibilitet – også uden for almindelig arbejdstid, og vi kommunikerer med vores samarbejdspartnere, internationale kollegaer og adoptivfamilierne på forskellige platforme og medier.

En fortsat opgavevaretagelse i en uafhængig NGO handler altså ikke bare om kontinuitet eller om de helt specifikke kompetencer og erfaringer, der findes i DIA, men også om en kultur og et mandat, som kun kan eksisterer i en NGO.

Det siges i opsummeringen i rapporten på side 26, at en statslig formidling på længere sigt vil skabe mere sikre rammer for formidlingsopgaven, når opgaven varetages af en myndighed og ikke afhænger af en privat aktør.

Som det også fremgår er der en lang række usikkerheder forbundet med en overdragelse til staten, herunder de store usikkerheder i forhold til tidsperspektivet,

omfanget af kvalitetstab samt det faktum, at der ikke i praksis er erfaringer fra en lignende overdragelse fra en uafhængig NGO til en statslig myndighed.

Det er DIAs opfattelse, at Ankestyrelsens udsagn om af at en statslig opgavevaretagelse på længere sigt vil skabe mere sikre rammer for formidlingen, ikke tager højde for en række elementer og usikkerheder forbundet med en overdragelse til staten. Vi spørger derfor:

- Hvad vil en statslig opgavevaretagelse betyde for den asymmetri, der i forvejen eksisterer i samarbejdet med lande, der såvel kulturelt, politisk, socialt og juridisk kan være et helt andet sted?
- Hvad kan det få af betydning for de politiske aspekter at staten overtager opgaven, eksempelvis i de situationer, hvor et samarbejde skal begrænses, ophøre eller hvor et nyt samarbejde skal startes op.
- Hvilken betydning vil en reducere af antallet af lande have for ansøgenes muligheder for fremover at skabe en familie gennem international adoption og hvilke konsekvenser vil det have for andre alternative familieformer, såsom surrogatmoderskab og andre former for familiedannelse, der ikke i samme grad som adoption tager udgangspunkt i hensynet til barnet?
- Hvad vil det betyde for varetagelsen af formidlingsopgaven og samarbejdet med udlandet, når en opgave overdrages til en myndighed, hvor der er en langt større udskiftning af medarbejdere end i en uafhængig NGO og med en helt anden medarbejder sammensætning, uddannelsesmæssig baggrund og erfaringer?
- Hvilke konsekvenser vil det have for rådgivningen af familier omkring valg af land, dvs. hvor man skal adoptere fra, når opgaven fremover skal varetages af staten (Ankestyrelsen og Familieretshuset) – en rådgivningsopgave, der ikke alene kræver viden om de faktiske forhold og regler, men også viden om kultur, værdier, traditioner?
- Hvilke konsekvenser vil en overdragelse til en statslig myndighed have for de mere end 20.000 adopterede i Danmark, der ønsker bistand til at rejse tilbage, søge efter nye oplysninger i deres sager eller få kontakt med deres biologiske familie, herunder forbindelse til et af de lande, som DIA eller de tidligere organisationer ikke længere har et aktivt samarbejde med?

Der lå grundige overvejelser bag den politiske beslutning i 2014, hvor det blev vurderet at den bedste model for varetagelse af opgaven med at formidle internationale adoptioner ville være en samarbejdsmodel, hvor det fortsat skulle være en uafhængig NGO, der varetog opgaven med at formidle internationale adoptioner, men med en langt større inddragelse af myndighederne, der således fik et større ansvar i forhold til at sikre adoptioner til Danmark, og hvor der var lagt op til, at organisation og myndighed i langt højere grad end tidligere skulle samarbejde om opgaveløsningen.

Dermed kunne det sikres, at de forskellige kompetencer, roller og mandatet som hhv. NGO og som myndighed, blev udnyttet bedst muligt – elementer, der vil gå tabt hvis opgaven med at formidle internationale adoptioner fremover skal varetages af staten.

DIA anerkender og deler opfattelse af, at en international adoption alene bør gennemføres, hvor der ikke er andre muligheder, og alene, hvor adoptionen kan gennemføres i overensstemmelse med relevante love, regler og konventioner. Derfor bør opgaven også fortsat involverer både myndigheder og en uafhængig NGO.

For adoptioner kan ikke kun gennemføres på papir, for så vil meget gå tabt, både omkring barnets baggrund og vej til adoption, gennemsigtigheden og kvaliteten i adoptionssagerne, rådgivningen og forberedelsen af adoptanterne og i samarbejdet med udlandet.

### **DIA peger på en bæredygtig model a la Island, forstået som:**

1. En model, hvor en række opgaver samles i DIA og hvor staten afholder alle faste udgifter mens forældrene afholder de variable.

DIA foreslår at visse af opgaverne omkring forberedelsen af adoptanterne samt i forhold til bistand og støtte til adopterede og familier efter adoptionen samles i DIA. Dette vil medvirke til en langt større kvalificering og sammenhæng i opgavevaretagelsen – én indgang for familier og adopterede.

Det er bestyrelsens holdning at penge ikke skal have indflydelse på adoption og at udgifterne skal være gennemsigtige, ligetil og enkle. Derfor foreslår vi at forældrene kun skal betale for de direkte variable udgifter. Dermed sikres både bæredygtigheden i opgavevaretagelsen, og adoption som indsats og familieforn.

2. En model, som bygger på diplomatisk og kulturel forståelse, indsigt og særlige fagligheder.

DIA vil anbefale en samarbejdsmodel, hvor organisationens viden og kompetencer inddrages, og hvor der i højere grad end i dag er et samarbejde internt mellem myndighederne og mellem myndighed og organisation, så man bedst muligt udnytter mandat og fagligheder hos de forskellige aktører.

Forklaringen på de udfordringer i samarbejdet der peges på i rapporten, kan efter DIAs opfattelse skyldes at det efter lovændringen i 2016 er de samme mennesker, som skal samarbejde og kontrollere. DIA foreslår derfor, at samarbejdet og kontrollen adskilles mellem to forskellige myndigheder, så der sikres et ordentligt fundament og velfungerende rammer for at der kan være et samarbejde såvel i Danmark som internationalt.

Efter DIAs opfattelse, er det således helt centralt for bæredygtigheden i en fremtidig struktur, at opgave- og ansvarsfordelingen i langt højere grad adskilles og præciseres.

### 3. En model, som viser at Danmark ønsker at understøtte og udvikle - ikke begrænse adoptioner

DIA mener, at international adoption stadig er en vigtig mulighed for børn, og at Danmark også har en forpligtelse til - for børnenes skyld - at være en markant spiller i verden på dette område, hvor vi netop har mangeårig erfaring.

Danmark har qua sin mangeårige tradition for international adoption en kæmpemæssig erfaring og viden, som netop er særdeles gavnlig i de lande, som endnu ikke har den tilstrækkelige regulering, men er i udvikling. Og det er nemmere for en lille agil NGO at arbejde i disse lande end en offentlig myndighed. Fuldstændig på samme måde som alle de øvrige NGO'er, der arbejder i andre lande med bl.a. med forbedringer af børns vilkår og rettigheder, sundhed og uddannelse.

Et stærkt adoptionsmiljø er en styrke. Det kræver, at Danmark tager ansvar, ønsker international adoption og har visioner på området.

Man kan regulere adoption ud fra - groft sagt - to retninger. Enten noget der skal begrænses mest muligt, eller noget man som land ønsker at bidrage til med opbygning og udvikling af viden og erfaring.

Det ligger DIA meget på sinde, at politikerne vælger udviklingsvejen.

Med venlig hilsen



DIA's bestyrelse

Lars Ellegaard, formand for bestyrelsen