



Notat

Kontor Børn 2
Den 12. maj 2023
MAI/KHP
J.nr 22-58943.

Indstilling om adoptionsformidlingen fra Madagaskar

Ankestyrelsen indstiller, at social- og boligministeren træffer beslutning om, at adoptionsformidlingen fra Madagaskar til Danmark ikke kan fortsætte. Vi henviser til adoptionslovens § 30d.

En beslutning om at stoppe formidlingen medfører, at Danish International Adoption (DIA) ikke længere har en godkendelse til at samarbejde med centralmyndigheden for adoption i Madagaskar, Autorite Centrale de l'Adoption Malagasy (ACAM). Hvis DIA på et senere tidspunkt ønsker at starte et formidlingssamarbejde med Madagaskar på ny, skal DIA indsende en ansøgning herom til Ankestyrelsen.

Vi kan oplyse, at en beslutning om at stoppe formidlingen fra Madagaskar berører fem familier, der står på venteliste til et barn fra Madagaskar.

Baggrund

Ankestyrelsen har siden september 2022 haft skærpet fokus på adoptionsformidlingen fra Madagaskar og har været i dialog med DIA om baggrunden herfor. Det skærpede fokus udsprang af ACAM's og en domstols behandling af [REDACTED] matchningssager i [REDACTED], og af de oplysninger om Madagaskars adoptionssystem, som fremgår af FN's Børnekomité's seneste rapport om Madagaskar.

DIA har den 7. februar 2023 søgt Ankestyrelsen om re-godkendelse af samarbejdet med ACAM. Ankestyrelsen har den 30. marts 2023 sendt en høring til DIA om, at styrelsen agter at indstille til social- og boligministeren, at DIA's samarbejde med ACAM ikke skal re-godkendes. Vi bad samtidig DIA om at sende en række oplysninger om de økonomiske relationer i formidlingsarbejdet i Madagaskar. DIA har den 20. april 2023 sendt DIA's

bemærkninger til Ankestyrelsens agterskrivelse af 30. marts 2023. DIA har samtidigt sendt oplysninger om de økonomiske relationer i samarbejdet.

Ankestyrelsen begrundelse for indstillingen og vores vurdering af DIA's bemærkninger til Ankestyrelsens agterskrivelse af 30. marts 2023 følger nedenfor.

Ankestyrelsens begrundelse for indstillingen

Ankestyrelsen re-godkender et eksisterende samarbejde, hvis det er Ankestyrelsens opfattelse, at formidlingen fra det pågældende land fortsat kan gennemføres på en lovlig, etisk og fagligt forsvarlig måde.

Når vi tager stilling til en ansøgning om re-godkendelse af et formidlingssamarbejde, har vi fokus på om afgiverlandets lovgivning og myndighedsstruktur både i teori og i praksis understøtter principperne i Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om, at:

- International adoption er sidste udvej for barnet (subsidiaritetsprincippet).
- Den enkelte adoption vurderes at være til gavn for det enkelte barn.
- Adoptionen sker på baggrund af en legal frigivelse af barnet.
- Risici for uetisk adfærd og økonomisk vinding bliver mindsket i relation til internationale adoptioner.

Vores indstilling om at stoppe adoptionsformidlingen fra Madagaskar er begrundet i, at Madagaskars nuværende lovgivning, myndighedsstruktur og praksis på adoptionsområdet indeholder flere problematiske og bekymrende forhold set i forhold til de grundlæggende principper i Haagerkonventionen.

Efter en gennemgang af DIA's høringssvar er det fortsat Ankestyrelsens vurdering, at der ikke længere er den nødvendige sikkerhed for, at adoptioner fra Madagaskar kan gennemføres i overensstemmelse med Haagerkonventionens principper og på en etisk og fagligt forsvarlig måde.

Vi lægger særlig vægt på:

- Oplysningerne fra FN's Børnekomité og Frankrig om bl.a. de manglende økonomiske ressourcer og sikkerhedsmekanismer i ACAM samt den manglende implementering af adoptionsloven fra 2017.
- Oplysningerne i [REDACTED] matchningsforslag fra [REDACTED] og to konkrete matchningsforslag fra 2023, hvor der er tvivl om, hvorvidt sagerne har fulgt lovgivningen for frigivelse af børn i Madagaskar og principperne i Haagerkonventionen om international adoption.
- At DIA fortsat ikke har tilvejebragt oplysninger, der skaber sikkerhed for, at den adoptionsrelaterede støtte og betalingerne i de konkrete adoptionsager er i overensstemmelse med kravene i DIA's akkrediteringsvilkår. DIA's adoptionsrelaterede støtte og øvrige betalinger i forbindelse med adoptionsformidling fra Madagaskar - sammenholdt med den omstændighed, at der er en generel korrupsionsrisiko i landet – skaber samlet set en usikkerhed om, hvorvidt DIA er i stand til i tilstrækkelig grad at sikre, at der i Madagaskar ikke drages utilbørlig økonomisk vinding i forbindelse med den internationale adoptionsformidling.

Ad oplysninger fra FN's Børnekomité og Frankrig

Som et led i tilsynet med adoptionsformidlingen fra Madagaskar blev Ankestyrelsen i september 2022 bekendt med, at FN's Børnekomité i marts 2022 havde offentliggjort sine afsluttende bemærkninger til Madagaskars 5. og 6. periodiske rapport. Rapporterne er konventionslandenes pligtmæssige tilbagemeldinger om børns forhold i det enkelte land til FN's Børnekomité.

Komiteen opfordrede myndighederne i Madagaskar til at sørge for at:

- Vedtage dekretet om gennemførelse af lov om adoption fra 2017 og tildele tilstrækkelige ressourcer til at sikre dets effektivitet
- Forhindre ulovlig international adoption gennem relevante politikker og programmer, bevidstgørelsesaktiviteter, implementering af relevant lovgivning og efterforskning og retsforfølgelse i relevante sager
- Håndtere de grundlæggende årsager til ulovlige internationale adoptioner, herunder ved at yde støtte til udsatte familier og ved at prioritere omsorgsløsninger i barnets oprindelsesland

- Styrke centralmyndigheden for adoption i Madagaskar ved at give de tilstrækkelige menneskelige, tekniske og finansielle ressourcer til at varetage sine opgaver og til at overvåge og efterforske tilfælde af ulovlig adoption

Den franske centralmyndighed Mission de l'Adoption Internationale suspendede den 24. oktober 2022 internationale adoptioner fra Madagaskar til Frankrig i en midlertidig periode på et år. Ifølge den franske rapport *Étude historique sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale en France*, skyldes suspensionen blandt andet:

- De svagheder ved ACAM, som blev påpeget af FN's Børnekomité i marts 2022
- Risiko for trafficking af børn
- Manglende garantier for sikkerhed og etik i adoptionsprocedurer
- Manglende garantier for gyldigheden af civilstandsdokumenter
- Behov for at give de madagaskiske myndigheder den nødvendige tid til at styrke adoptionsprocedurerne, herunder særligt implementeringen af adoptionsloven fra 2017.

Ad oplysninger i de konkrete matchningssager

Oplysningerne i [REDACTED] matchningssager fra [REDACTED] skaber efter Ankestyrelsens vurdering tvivl om, hvorvidt sagerne har fulgt lovgivningen for frigivelse af børn i Madagaskar, og Haagerkonventionens princip om, at [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

I [REDACTED] matchningssag var biologisk mor mindreårig og til stede i retten, men samtykke til bortadoption blev givet af lederen for børnehjemmet, hvor barnet boede. Vi bad på denne baggrund DIA om at redegøre for reglerne for frigivelse i denne sag, herunder om biologisk mor skulle give samtykke til adoption efter madagaskisk lovgivning, og om der gjaldt særlige regler for dette samtykke, når biologisk mor var mindreårig.

DIA valgte efterfølgende at tilbagekalde matchningsforslaget. Det er Ankestyrelsens vurdering, at det fortsat er uklart, om den konkrete sag har fulgt reglerne for frigivelse af børn med kendte mødre i Madagaskar.

[REDACTED] matchningssager fra [REDACTED] skaber også tvivl om, hvorvidt ACAM som centralmyndighed fører tilstrækkelig kontrol med adoptionssagerne og er i stand til at sikre overholdelsen af lovgivningen i Madagaskar og Haagerkonventionens principper.

Denne tvivl er efterfølgende blevet forstærket af, at vi i de to seneste matchningssager fra april 2023 har konstateret en række uoverensstemmende oplysninger om forløbet fra barnet blev forladt, til barnet blev anbragt på børnehjemmet. Disse uoverensstemmelser havde en sådan karakter, at vi sammenholdt med de øvrige forhold i Madagaskar besluttede, at sagerne ikke kunne fortsætte.

De seneste to matchningssager peger således ikke på en styrket kontrolmekanisme i ACAM, men understøtter derimod vores observationer i [REDACTED] samt FN's Børnekomité's og Frankrigs vurdering af, at de økonomiske ressourcer og sikkerhedsmekanismer i ACAM er utilstrækkelige.

Ad DIA's oplysninger om DIA's adoptionsrelaterede hjælpearbejde og betalingerne i de konkrete adoptionssager

DIA har i sit hørings svar af 20. april 2023 og i et særskilt bilag til Ankestyrelsen beskrevet den adoptionsrelaterede støtte, som DIA har ydet i Madagaskar i slutningen af december

2022, hvilken betaling der generelt foretages i de konkrete adoptionsager, samt vedlagt oversigt og kvitteringer over betalinger i to gennemførte adoptionsager fra Madagaskar.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at DIA's adoptionsrelaterede støtte og øvrige betalinger i forbindelse med adoptionsformidling fra Madagaskar – sammenholdt med den omstændighed, at der er en generel korrupsionsrisiko i landet – samlet set skaber en usikkerhed om, hvorvidt DIA er i stand til i tilstrækkelig grad at sikre, at der i Madagaskar ikke drages utilbørlig økonomisk vinding i forbindelse med adoptionsformidling fra Madagaskar. Derved skabes der usikkerhed om, betalingerne er i overensstemmelse med Haagerkonventionen og DIA's akkrediteringsvilkår.

Adoptionsrelateret hjælpearbejde

De oplysninger, DIA har tilvejebragt om det adoptionsrelaterede hjælpearbejde i Madagaskar, dokumenterer ikke, at kravene i DIA's akkrediteringsvilkår om adoptionsrelateret støtte er opfyldt.

Vi henviser til akkrediteringsvilkårenes punkt 4.6, hvoraf det fremgår, at det alene er tilladt at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde i de afgiverlande, hvor DIA kan indbetale midlerne til centralmyndigheden, eller hvor rammen, kriterierne og reglerne for betalingen er reguleret af myndighederne eller i afgiverlandets regler.

Der er ikke regler i Madagaskar, der regulerer adoptionsrelateret hjælpearbejde. Derudover har DIA oplyst, at den støtte, som DIA yder i Madagaskar, indbetales til DIA's konto i Madagaskar. Det er DIA's kontaktperson, som har adgang til denne konto. DIA's kontaktperson køber efter anmodning fra børnehjemmene forskellige naturalier i form af ris, olie, mælkepulver mv., og DIA's kontaktperson står efterfølgende for, at de forskellige naturalier bliver afleveret til centralmyndigheden. Det fremgår samtidig af de medsendte kvitteringer, at det er DIA, der har betalt for, at de indkøbte naturalier er blevet leveret med kurerservice til børnehjemmet i provinsen.

Det er på baggrund af DIA's oplysninger og de fremlagte bilag og kvitteringer vanskeligt at afgøre, om der er en aftale mellem DIA og ACAM om adoptionsrelateret hjælpearbejde. Det fremgår alene af bilagene, at ACAM har stemplet anmodningerne fra børnehjemmene til DIA

med en godkendelse. Hvis der skulle være indgået en aftale mellem DIA og ACAM om hjælpearbejde, er det på det foreliggende grundlag ikke muligt at afgøre, hvad indholdet af en sådan aftale er. Det er således uklart, hvad ACAM's rolle er i forbindelse med modtagelse af anmodninger om støtte fra børnehjemmene. Det er samtidig uklart, hvad kriterierne er for, at en anmodning om støtte bliver ydet til det enkelte børnehjem og i hvilken størrelsesorden.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens vurdering, at DIA ikke har dokumenteret, at det adoptionsrelaterede hjælpearbejde i Madagaskar er i overensstemmelse med DIA's akkrediteringsvilkår.

Betalinger i de konkrete adoptionssager

DIA har i ansøgningen om re-godkendelse oplyst, at der samlet set betales 10.000 kr. i konkrete adoptionssager. Samtidig har DIA fremlagt en oversigt og kvitteringer for betalinger i to konkrete adoptionssager fra Madagaskar, som hver især overstiger DIA's estimerede beløb med mere end det dobbelte.

Efter de danske regler og akkrediteringsvilkår er DIA forpligtet til at overholde Haagerkonventionen om international adoption og dermed sørge for, at der ikke drages utilbørlig økonomisk vinding i forbindelse med adoptionsformidling.

Det fremgår af akkrediteringsvilkårenes punkt 5.1, at det er en grundlæggende forudsætning for DIA's formidling, at DIA kun har aftaler med samarbejdspartner i udlandet, hvis virksomhed er bestemt af hensynet til barnets bedste og drives på et etisk og fagligt forsvarligt niveau og uden økonomisk vinding for øje.

Det betyder, at DIA i alle aspekter af organisationens adoptionshjælpsarbejde skal sikre sig, at der kun gennemføres adoptioner til Danmark, hvis DIA antager, at adoptionerne kan gennemføres på en lovlig, etisk og fagligt forsvarlig måde (jf. akkrediteringsvilkårenes punkt 5.1).

DIA har ikke fremlagt dokumentation for, på hvilket grundlag de enkelte betalinger i de to konkrete adoptionssager er sket. Der er derfor ikke det tilstrækkelige grundlag for DIA til at

sikre, dels at den enkelte betaling er i overensstemmelse med regler og procedurer i Madagaskar, dels at der ikke drages utilbørlig økonomisk vinding i forbindelse med betalingerne i de enkelte adoptionssager og dermed i overensstemmelse med Haagerkonventionen og DIA's akkrediteringsvilkår.

Hertil kommer, at DIA ud over at betale månedsløn og et årligt beløb til kontorhold til DIA's kontaktperson i Madagaskar betaler et større beløb til kontaktpersonen for behandlingen af en konkret adoptionssag.

1. DIA's generelle bemærkninger til Ankestyrelsens agterskrivelse af 30. marts 2023

DIA anfører i deres høringssvar, at Ankestyrelsen

- kunne have taget imod tilbud fra DIA om en fælles besøgsrejse til landet sammen med DIA (eller for Ankestyrelsens vedkommende alene). Under et sådant besøg kunne Ankestyrelsen gennem personlige møder med de lokale myndigheder danne sig et mere konkret indtryk af adoptionssystemet i Madagaskar og dermed om muligt lade sig betrygge ved, at der faktisk er et veletableret og velfungerende adoptionssystem i Madagaskar,
- kunne have gennemgået et større antal af afsluttede sager fra Madagaskar med henblik på at skabe klarhed over evt. konkrete problemstillinger i kvaliteten i forhold til den konkrete adoptionsformidling,
- kunne have været mere kildekritisk i forhold til anvendelsen af generelle rapporter fx med at krydsvalidere de oplysninger, som er nævnt i de rapporter, Ankestyrelsen refererer til,
- i lighed med den franske ordning kunne suspendere samarbejdet i en kort periode men henblik på at sætte fokus på Madagaskars kapacitetsopbygning samt undersøge nærmere og mere tilbunds gående de forhold, som Ankestyrelsen finder kritiske i det madagaskiske adoptionssystem.

DIA har desuden foreslået en mere smidig overgangsperiode, hvor de familier (i alt 5), der aktuelt er på ventelisten, får mulighed for at gennemføre deres udsendte sag i Madagaskar. Dette henset til, at der ifølge DIA ikke er påvist og gennemført sagsforløb, der direkte strider imod Haagerkonventionens principper.

Sådan en løsning vil – efter DIA's opfattelse – have imødeset hensynet til familierne, der i årevis har stået på ventelisten, ligesom dette ville sikre en tryk opvækst for børn, der er endt på børnehjem og ikke har udsigt til andre muligheder i Madagaskar, der ikke har andre muligheder end ophold på børnehjem.

DIA har i forbindelse med deres ansøgning om re-godkendelse desuden foreslået, at DIA ville kunne indføre en række tiltag, hvis samarbejdet fortsætter. DIA har foreslået, at

- DIA kan inddrage Ankestyrelsen tidligt i processen i forbindelse med matchningsforslag,
- DIA kan få besøg af ACAM, hvorved ACAM kan få mulighed for at få indsigt i det danske adoptionssystem og de kvalitetskrav, vi stiller til hver enkelte matchning, og at DIA vil kunne undervise ACAM,
- DIA og Ankestyrelsen i fællesskab vil kunne tage på en tilsynsrejse til Madagaskar.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at DIA's forslag i ansøgningen muligvis i et vist omfang vil kunne styrke rammerne for adoptionsformidlingen fra Madagaskar, men at forslagene ikke i tilstrækkelig grad kan dæmme op for de risikofaktorer, der efter styrelsens opfattelse er til stede i adoptionssystemet i Madagaskar.

Om besøgsrejse til Madagaskar bemærker vi, at Ankestyrelsen ikke afslog DIA's tilbud om en fælles besøgsrejse til Madagaskar. DIA bad os om ikke at deltage af hensyn til den svenske adoptionsformidlende organisation, som DIA skulle rejse sammen med.

I forhold til DIA's forslag om, at Ankestyrelsen kunne have gennemgået et større antal afsluttede sager for at vurdere kvaliteten af den konkrete adoptionsformidling, henviser vi til omtalen ovenfor af uregelmæssighederne i de [REDACTED] fra [REDACTED] og de to sager fra 2023.

For så vidt angår DIA's forslag om en smidig overgangsperiode, bemærker vi, at det ikke kan være en betingelse for at stoppe, suspendere eller i øvrigt begrænse et samarbejde, at der er påvist og gennemført sagsforløb, der strider imod Haagerkonventionens principper. Det er derimod netop Ankestyrelsens opgave som central- og tilsynsmyndighed og DIA's

ansvar som formidlende organisation så vidt muligt at sikre, at der ikke bliver gennemført adoptioner, der ikke overholder Haagerkonventionens principper.

Vi bemærker også, at det vil være en fravigelse af akkrediteringsvilkårenes afsnit 5.5 om regulering eller ophør af samarbejder, hvis alle familier på ventelisten får mulighed for at gennemføre deres udsendte sag i Madagaskar, idet det efter akkrediteringsvilkårene alene er muligt at gennemføre de sager, hvor ansøgerne på tidspunktet for ophøret eller suspensionen er blevet matchet med et barn, og hvor barnets proces risikerer at blive forlænget i en grad, der ikke er til barnets bedste, hvis adoptionssagen ikke længere kan gennemføres (pending cases). Ankestyrelsen har i de to sager, hvor der på tidspunktet for vores agterskrivelse var sket matchning af et barn, vurderet, at der var tale om pending cases. Efter en konkret vurdering af dokumenterne i de to sager fandt vi dog efterfølgende, at det ikke var til børnenes bedste at lade sagerne fortsætte.

Ankestyrelsen er opmærksom på, at det har store konsekvenser for ansøgerne på ventelisten, hvis adoptionsformidlingen fra Madagaskar stopper. Vi er også opmærksom på, at der er børn på børnehjem i Madagaskar, der har brug for hjælp. I den forbindelse er det dog vigtigt at understrege, at i sager om international adoption, herunder ved re-godkendelse af et samarbejde i et afgiverland, er det afgørende hensyn, at der er den nødvendige sikkerhed for, at adoptioner kan gennemføres i overensstemmelse med Haagerkonventionens principper og på en etisk og fagligt forsvarligt måde. Dette hensyn står over hensynet til ansøgere og hensynet til, at der på grund af forholdene i afgiverlandet, er børn, der har brug for hjælp.

Særligt om DIA's forslag om at suspendere samarbejdet i en kort periode

Det er Ankestyrelsens vurdering, at en suspension vil kræve, at der er oplysninger om konkrete tiltag, der er i gang eller på vej i Madagaskar, som med en vis sandsynlighed vil skabe en tilstrækkelig øget sikkerhed for, at adoptioner fra Madagaskar kan ske på etisk og faglig forsvarlig vis. Ankestyrelsen har ikke modtaget sådanne oplysninger.

Ankestyrelsen udelukker ikke, at der kan være situationer, hvor det vil være gavnligt at fortsætte adoptionsformidlingen i et konkret land med det indirekte formål at forbedre adoptionssystemet.

Det er dog Ankestyrelsens opfattelse, at de oplysninger, som DIA er kommet med, og de tiltag, som DIA har foreslået, ikke i tilstrækkelig grad kan dæmme op for de risikofaktorer, der efter styrelsens opfattelse er til stede i adoptionssystemet i Madagaskar på nuværende tidspunkt.

En yderligere afklaring af forholdene i Madagaskar og DIA's mulighed for at påvirke systemet positivt ved et fortsat samarbejde, synes ikke at kunne rette op på de eksisterende strukturelle svagheder i det madagaskiske adoptionssystem og dermed sikre, at Haagerkonventionens principper i den nære fremtid kan forventes at blive overholdt i forbindelse med adoptionsformidlingen fra Madagaskar. Selvom der stadig er børn i Madagaskar, der er legitimt frigivet til adoption, er det derfor fortsat Ankestyrelsens opfattelse, at de generelle forhold på det madagaskiske adoptionsområde ikke gør det muligt for DIA at fortsætte deres formidlingsarbejde i Madagaskar.

2. DIA's bemærkninger om oplysninger fra FN's Børnekomite

- *Lovgivning og dekret*

DIA bemærker, at DIA i forbindelse med deres ansøgning om re-godkendelse har fået oplyst fra ACAM, at der er ministerielt fokus på opdatering/tilpasning af det konkrete dekret, der understøtter 2017-lovgivningen.

DIA bemærker også, at DIA har fokus på, at adoptionssystemet i Madagaskar er i en proces, hvor en ny lovgivning er blevet vedtaget og taget i anvendelse, men har været længere undervejs end ventet i forhold til fuld implementering. Indtil videre følger myndighederne de retningslinjer, der er beskrevet i det tidligere dekret fra 2006.

Ankestyrelsens vurdering af DIA's bemærkninger om lovgivning om dekret

Vi bemærker, at DIA ikke er kommet med konkrete oplysninger om, hvornår dekretet om gennemførelse af lov om adoption fra 2017 vil blive vedtaget. Der foreligger heller ikke

oplysninger om, at der er udsigt til, at der bliver tildelt tilstrækkelige ressourcer til at sikre dets effektivitet.

Ankestyrelsen har i et nordisk og i et europæisk mødeforum i april 2023 på ny drøftet de aktuelle forhold i Madagaskar med centralmyndighederne i en række øvrige modtagerlande. Vi modtog i den forbindelse ingen nye oplysninger om adoptionssystemet i Madagaskar, der peger på en snarlig bedring af det system og regelsæt, der skal sikre en etisk og juridisk forsvarlig adoptionsformidling i landet.

Vi modtog tværtimod den 28. april 2023 en kopi af den svenske centralmyndigheds forespørgsel af 8. marts 2023 til ACAM og ACAM's svar på den svenske forespørgsel. I brev af 8. marts 2023 spørger den svenske centralmyndighed, om staten, ACAM eller en anden relevant aktør i Madagaskar har truffet foranstaltninger på baggrund af de oplysninger om Madagaskars adoptionssystem, som fremgår af FN's Børnekomité's seneste rapport af 9. marts 2022 om Madagaskar; f.eks. hvordan det går med at revidere og implementere det nye dekretet til adoptionslovgivningen, med støtte til udsatte familier og børnehjem, og øgede ressourcer til ACAM. ACAM undlader helt at svare på dette punkt i sit svar til den svenske centralmyndighed, hvilket understøtter Ankestyrelsens opfattelse af, at der ikke er truffet konkrete foranstaltninger på adoptionsområdet i Madagaskar på baggrund af FN's Børnekomité's seneste rapport af 9. marts 2022.

Det er på denne baggrund fortsat Ankestyrelsens vurdering, at der på nuværende tidspunkt ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at adoptionsloven fra 2017 er fuldt ud implementeret i adoptionssystemet i Madagaskar. Der er således ikke grundlag for at fortsætte formidlingen for dermed at forsøge på længere sigt at påvirke adoptionssystemet indefra.

- *ACAM's ressourcer*

DIA bemærker, at det er DIA's opfattelse, at ACAM har de ressourcer, der er påkrævet for, at adoptioner kan gennemføres på en lovlig, etisk og fagligt forsvarlig måde. DIA henviser bl.a. til et beskedent antal internationale adoptioner årligt på omkring 30 adoptioner.

DIA bemærker desuden, at der i Madagaskar er nyere tiltag, politisk og samfundsmæssigt, som medvirker til, at international adoption ikke er den eneste mulighed for et barn. Der er

bl.a. etableret en række præventive projekter, som arbejder med fremme af alternative nationale løsninger for børn. UNICEF Danmark har ifølge DIA således etableret uddannelsesprojekter for børn og unge i Madagaskar i samarbejde med de madagaskiske myndigheder. Derudover har UNICEF Danmark også, i samarbejde med Danmarks Indsamlingen, gang i projekter og programmer inden for sundhed, ernæring og WASH (Water, Sanitation and Hygiene – safe water, toilets and good hygiene keep children alive and healthy). Endvidere oplyser DIA, at det globale UNICEF er til stede med en lang række programmer i Madagaskar, som inkluderer child protection, forebyggelse af vold mod børn mv., som gennemføres i samarbejde med regionale og nationale myndigheder.

DIA's bemærkninger om ACAM's ressourcer giver ikke anledning til en ændret vurdering. Dette baserer vi på, at:

- FN's Børnekomité og Frankrig har vurderet, at der mangler økonomiske ressourcer og sikkerhedsmekanismer i ACAM,
- DIA har oplyst, at der er i alt 6 ansatte i ACAM, herunder koordinatoren, en jurist, en ansvarlig for ACAM's database, en ansvarlig for økonomi, en ansvarlig for børnehjemmene og en sekretær. Dette skal ses i lyset af, at ACAM ifølge Ankestyrelsens oplysninger har ansvar for både national og international adoption, herunder godkendelsen af nationale og internationale adoptionsansøgere samt matchning i sager om national og international adoption. ACAM er også ansvarlig for familieadoption, plejeanbringelser og tilsynet med de akkrediterede børnehjem.
- De konkrete matchningssager giver det indtryk, at det er tvivlsomt, om ACAM som centralmyndighed fører tilstrækkelig kontrol med adoptionsagerne og er i stand til at sikre, overholdelsen af lovgivningen i Madagaskar og Haagerkonventionens principper.

3. DIA's bemærkninger om oplysninger i konkrete matchningssager

- *Sag om samtykke til adoption, hvor den biologiske mor er mindreårig*

DIA bemærker, at DIA selv valgte at trække denne sag tilbage, da DIA ikke havde tilstrækkelig ekspertise og erfaring med adoptioner, hvor moren er mindreårig. Hertil kommer, at der var enkelte øvrige uklarheder i sagen, som ville være tidskrævende at

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Ankestyrelsen har noteret sig DIA's oplysninger og bemærkninger til de konkrete sager, men de kan ikke begrunde en ændret vurdering.

Vi henviser til vores afsnit ovenfor om de konkrete sager.

Vi bemærker derudover, at DIA's oplysninger og bemærkninger til de konkrete sager ikke ændrer på, at det i [REDACTED] sager har været vanskeligt for DIA og dermed også for Ankestyrelsen at få belyst de konkrete matchingsager, herunder de gældende regler og praksis i Madagaskar.

4. DIA's bemærkninger om korruption i Madagaskar

DIA oplyser, at DIA ikke har kunnet konstatere forhold, der indikerer øget risici for korruption i Madagaskars adoptionssystem. DIA bygger deres viden på bl.a. deres besøg i Madagaskar i november 2022, hvor DIA bl.a. havde møder med myndigheder, repræsentanter fra domstole og UNICEF. DIA er bekendt med, at Madagaskar er placeret i den højere ende af korruptionsindekset (Transparency International). Dette er ifølge DIA imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der også er korruption i adoptionssystemet.

Det er ifølge DIA værd at bemærke, at den madagaskiske centralmyndighed sammen med UNICEF siden 2006 netop har brugt betydelige ressourcer på at reformere og sikre, at adoptionssystemet i Madagaskar lever op til bl.a. Haagerkonventionen. Det undrer derfor DIA, at Ankestyrelsen har kunnet finde væsentlige og betydelige negative ændringer siden sidste re-godkendelse, som kan lede til en konklusion om, at adoptioner ikke foregår på forsvarlig og etisk vis.

Ankestyrelsen bemærker, at det forhold, at DIA ikke har kunnet konstatere forhold, der indikerer øget risici for korruption i Madagaskars adoptionssystem, ikke ændrer på, at der efter vores vurdering fortsat er en betydelig risiko forbundet med betalingerne i de konkrete adoptionssager fra Madagaskar, og i formidlings samarbejdet som helhed. Dette særligt set i sammenhæng med de mange betalinger undervejs gennem hele adoptionsprocessen og det generelt høje korruptionsniveau, som er til stede i landet.

5. DIA's oplysninger om betalingerne i de konkrete adoptionssager og om DIA's adoptionsrelaterede støtte

DIA har oplyst, at DIA's kontaktperson modtager €500 (pr. afsluttet sag) og €500 (for juridisk bistand pr. afsluttet sag), dvs. €1.000 i alt. Dette er blevet reguleret i den kontrakt, som DIA og DIA's kontaktperson skrev under på den 7. april 2017, og som stadig er gældende. Af kontrakten fremgår det, at DIA's kontaktperson – ud over hendes månedlige løn – modtager ovennævnte tillæg.

DIA bemærker om de sagsrelaterede udgifter, at "den budgetterede udgift på 10.000 danske kroner blot er et estimat af de forventede omkostninger pr. sag. Den benyttede model er en gennemsnitsberegning, som er behæftet med stor usikkerhed. Dette estimat skal efterkalkuleres. De reelle udgifter fremgår imidlertid af vedlagte udgiftsoversigter. Dette betyder derfor også, at der ofte vil forekomme afvigelser på sagsniveau afhængigt af forskellige faktorer, samt at eksterne faktorer – såsom høj inflation og højere benzinpriser – kan have en konkret indflydelse på mange udgifter. Omkring en tredjedel af alle udgifter er nemlig transportudgifter, og det er kutyme i Madagaskar at leje en bil med chauffør for en halv eller hel dag, når man skal besøge forskellige kontorer på samme dag.

Disse sagsrelaterede udgifter er indirekte dækket af ansøgerne ved indbetalingen af Rate 5 og 6 (i forbindelse med hhv. accept af barn og udrejse) til DIA.

Derudover betaler ansøgerne selv for andre udgifter, mens de opholder sig i Madagaskar – såsom transport til forskellige kontorer og udgifter relateret til udstedelsen af dansk provisorisk pas."

DIA har om den adoptionsrelaterede støtte oplyst, at DIA kun har ydet én donation i løbet af 2022. Denne blev overført den 27. december 2022, men blev fejlagtigt opgivet som tildelt i januar 2023 i DIA's ansøgning om re-godkendelse.

DIA oplyser også, at det følger af akkrediteringsvilkårene, jf. pkt. 4.6, at det alene er tilladt, at yde adoptionsrelateret hjælpearbejde i de afgiverlande, hvor DIA kan indbetale midlerne til centralmyndigheden, eller hvor rammen, kriterierne og reglerne for betalingen er reguleret af myndighederne eller i afgiverlandets regler.

Om den adoptionsrelaterede støtte bemærker Ankestyrelsen, at vi i brev af 7. september 2022 til DIA oplyste, at Ankestyrelsen endnu ikke havde forholdt sig til, om DIA's nuværende støtteform til Madagaskar, hvor beløbene bliver overført til DIA's kontaktperson, er i overensstemmelse med de nye akkrediteringsvilkår fra december 2021. Ankestyrelsen henviste endvidere til drøftelserne på dialogmødet med DIA den 16. august 2022, hvor det blev aftalt, at DIA skal rette henvendelse til Ankestyrelsen inden udbetaling af støtte, for at sikre sig, at støtten er i overensstemmelse med de nye akkrediteringsvilkår. Det er ikke sket.

"DIA hæfter sig ved, at Ankestyrelsen til dato endnu ikke har meddelt klart ud til DIA, hvorvidt den støtteform, DIA i en række år har anvendt i Madagaskar, strider imod de nuværende akkrediteringsvilkår. DIA har derfor til dato ikke haft grund til at antage andet end, at den anvendte fremgangsmåde ved donationer er i overensstemmelse med de nuværende akkrediteringsvilkår."

"DIA mener, at denne donation til ACAM er en lille men ikke obligatorisk donation til centralmyndigheden. Der er store sundhedsmæssige og ernæringsmæssige udfordringer på alle børnehjem i Madagaskar, og realiteten er desværre, at mange børn er underernærede og i værste tilfælde kan dø under deres ophold på børnehjem. Derfor har DIA udvist en interesse i at støtte denne gode sag.

Denne donation sker frivilligt og er på ingen måde et krav fra ACAMs side. Der er således ingen sammenhæng mellem donationer og antal matchninger, som DIA modtager. Mange af

de organisationer, som samarbejder med ACAM, herunder Adoptionscentrum i Sverige, yder aldrig støtte til ACAM, men modtager det samme antal matchninger eller flere, end DIA gør (ca. 2-3 om året for Sveriges vedkommende).

Endelig bemærkes, at DIA er indstillet på at afstå fra at yde denne årlige donation i det evt. fremtidige samarbejde med den madagaskiske centralmyndighed, såfremt Ankestyrelsen endelig afgør, at denne støtteform ikke er i overensstemmelse med DIAs nuværende akkrediteringsvilkår.”

Ankestyrelsens vurdering af DIA's bemærkninger om de økonomiske forhold

Der henvises til afsnittet ovenfor om DIA's oplysninger om DIA's adoptionsrelaterede hjælpearbejde og betalingerne i de konkrete adoptionsager.