

Notat om den fremtidige håndtering af mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager

Indledning

En mistanke om ulovlige forhold i en adoptionssag kan opstå på alle tidspunkter i adoptionsprocessen. I nogle tilfælde kan mistanken opstå, allerede inden adoptionen er gennemført eller kort tid efter. I andre tilfælde opstår mistanken først flere år efter adoptionen er gennemført.

Eksempelvis vil en adopteret eller en adoptivfamilie kunne få en mistanke om ulovlige forhold i den adopteredes sag i forbindelse med søgen efter biologisk slægt. Det kan også være medierne, der rejser en mistanke om ulovlige forhold i allerede gennemførte adoptionssager fra udlandet. I sådanne situationer vil der kunne være tale om mistanke om ulovlige forhold i større sagskomplekser.

Hverken efter dansk ret eller i internationale regelsæt er der fastsat retningslinjer for, hvilken bistand adopterede, adoptivfamilier og biologisk slægt kan forvente fra myndighederne, når der opstår mistanke om ulovlige forhold i en afsluttet adoptionssag. Det er Ankestyrelsens opfattelse, at der er behov for en præcisering i adoptionsloven af dette spørgsmål.

I kraft af sin rolle som overordnet myndighed på adoptionsområdet, tilsynsmyndighed for den adoptionsformidlende organisation i Danmark og udpeget centralmyndighed efter Haagerkonventionen af 1993 om international adoption, rettes der med jævne mellemrum henvendelse fra offentligheden til Ankestyrelsen, hvis der opstår mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager.

Da Ankestyrelsens rolle ikke er defineret er det uklart for både offentligheden og de adopterede og deres familier, hvilke forpligtelser og kompetencer Ankestyrelsen har til at hjælpe de adopterede med at få kortlagt, om oplysningerne om deres baggrund og adoptionsforløb er korrekte, og om deres adoption er gennemført lovligt. Ankestyrelsen møder en forventning om, at vi kan redegøre for de danske myndigheders dispositioner historisk set på det tidspunkt, hvor adoptionerne blev gennemført. Det vil sige tilbage fra 1960'erne og frem til i dag.

Med det formål at skabe klarhed om Ankestyrelsens myndighedsansvar i relation til denne opgave, har Ankestyrelsen udarbejdet dette notat om de nuværende rammer for håndteringen af mistanker om ulovlige forhold i adoptionssager og et forslag til retningslinjer for den fremtidige håndtering af sådanne henvendelser. Notatet vil kunne anvendes som afsæt for en stillingtagen til, hvilken adgang adoptionssagens parter har til at modtage bistand fra de danske myndigheder, samt om der fremover skal afsættes midler til denne opgave.

Retningslinjer vil kunne skabe klarhed om

- Hvorvidt adopterede og andre i Danmark skal have ret til bistand ved mistanke om ulovlige forhold i én eller flere adoptionssager.
- Hvilken myndighed der er ansvarlig for at yde denne bistand.
- Indholdet af bistanden fra de danske myndigheder til at håndtere mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager.

Retningslinjerne kan alene fastlægge danske myndigheders bistand. De danske adoptionsmyndigheder har ingen indflydelse på, i hvilket omfang afgiverlandes myndigheder vil og kan bistå med at kortlægge mistænkelige forhold.

Det bemærkes også, at de eksisterende reaktionsmuligheder i myndighedernes tilsyn med formidlingsarbejdet, ikke kan hjælpe den adopterede med at håndtere de udfordringer, der vil kunne opstå i en allerede gennemført adoptionssag med mistanke om ulovlige forhold.

1. Baggrund

En mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager forstås som situationer, hvor der er mistanke om, at barnets rettigheder ikke er blevet respekteret, og/eller at én eller flere bestemmelser i Haagerkonventionen om internationale adoptioner¹ er blevet tilsidesat.

Ofte vil det også være sådan, at der er mistanke om, at adoptionen ikke har fulgt de på daværende tidspunkt gældende regler og procedurer enten i afgiverlandet og/eller i Danmark.

En ulovlig adoption er efter dansk ret beskrevet som:

Adoption kan ikke meddeles, hvis nogen, der skal afgive samtykke til adoptionen, yder eller modtager vederlag eller nogen anden form for modydelse, herunder betaling for tabt arbejdsfortjeneste (adoptionslovens § 15).

En ulovlig adoption er internationalt² beskrevet som:

En adoption, der er blevet eller skal legaliseres, men som er resultatet af misbrug, såsom børnebortførelse, salg af børn, trafik af børn, og andre illegale eller ulovlige aktiviteter mod børn. Det er et af de vigtigste formål med Haagerkonventionen at forhindre sådanne misbrug.

Og ulovlige forhold eller ulovlig adfærd i sager om international adoption er beskrevet som:

Situationer, hvor et barn er blevet eller vil blive adopteret uden respekt for sine rettigheder eller for konventionens garantier.

¹ Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner. Konventionen trådte i kraft i Danmark den 1. november 1997.

² Se Guide to Good Practice No. 1 - The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention: A Guide to Good Practice is a project of post-Convention support initiated by the Permanent Bureau for the purpose of assisting States (whether or not already Contracting States) with the practical implementation of the Convention, in a manner which achieves the objects of the Convention, namely, the protection of children who are adopted internationally.

Sådanne situationer kan opstå, hvis en person eller en organisation/myndighed direkte eller indirekte har givet urigtige oplysninger til de biologiske forældre, forfalsket dokumenter om barnets oprindelse, er involveret i børnebortførelse, salg af børn eller handel med børn med henblik på adoption eller på anden vis har anvendt svigagtige metoder til at gennemføre en adoption, uanset den opnåede fordel (økonomisk gevinst eller andet)³.

Eksempler på ulovlige forhold i en adoptionssag kan være:

- Biologisk mor er blevet presset til at afgive sit samtykke til bortadoption
- Tilsidesættelse af subsidiaritets-princippet (ikke tilstrækkelig undersøgelse i afgiverlandet af muligheden for en national løsning for barnet)
- Forfalskning af dokumenter (f.eks. at barnet er angivet som hittebarn i papirerne)
- Tilsidesættelse af adoptionsproceduren som beskrevet i ind- og udland
- Økonomiske relationer i adoptionsformidlingen, som vurderes at stride imod konventionens principper

Ankestyrelsen har siden indførelsen af et nyt adoptionssystem i Danmark den 1. januar 2016 modtaget omkring en til to henvendelser årligt vedrørende mistanke om ulovlige forhold i adoptionsager. Disse henvendelser giver typisk anledning til en undersøgelse af det konkrete samarbejde, de danske myndigheders ansvar for formidlingen på det pågældende tidspunkt, og omstændighederne på adoptionsområdet i afgiverlandet på tidspunktet for adoptionernes gennemførelse, idet dette er påkrævet for at kunne tilvejebringe de efterspurgte oplysninger fra de adopterede og offentligheden.

Selvom der i Danmark i de sidste par år alene har været få henvendelser med mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager, har Ankestyrelsen gennem arbejdet i det internationale netværk på området modtaget oplysninger om, at der i flere andre modtagerlande ses et stigende antal henvendelser vedrørende ulovlige forhold i adoptionssager. Der ses også et øget fokus på de omstændigheder, der gjorde sig gældende i de adoptioner, der blev gennemført for flere år siden inden Haagerkonventionens implementering i de enkelte afgiver- og modtagerlande. Der er på baggrund af oplysningerne i det internationale netværk grund til at tro, at omfanget af henvendelser med mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager vil blive større i fremtiden.

2. Internationale overvejelser

Ifølge **FNs Børnekonvention** art. 7, stk. 1, er Danmark forpligtet til at sikre barnets ret til at kende sine forældre. I adoptionssammenhæng bliver denne ret fortolket sådan, at den omfatter barnets ret til at kende sine biologiske forældre, men der skal ske en afvejning i forhold til de biologiske forældres ret til anonymitet⁴.

Efter FNs Børnekonvention artikel 8, stk. 1, er Danmark endvidere forpligtet til at respektere barnets ret til at bevare sin identitet, herunder statsborgerskab, navn og familieforhold.

I forhold til en eventuel mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager fremgår det af FNs Børnekonvention artikel 8, stk. 2, at hvis et barn ulovligt berøves en del af eller hele sin identitet, skal Danmark yde passende bistand og beskyttelse med henblik på hurtigt at genoprette barnets identitet.

³ Se Australian Discussion Paper, Co-operation between Central Authorities to develop a common approach to preventing and addressing illicit practices in intercountry adoption cases (oktober 2012).

⁴ Spørgsmålet om bistand til søgen efter biologisk slægt er behandlet i kapitel 7 i Ankestyrelsens rapport om resultaterne af undersøgelsen om mulige bæredygtige alternativer til den internationale adoptionsformidling.

Bestemmelsen i FNs Børnekonventions artikel 8 blev formuleret på baggrund af et forslag fra Argentina, som følge af systematiske ulovligheder i forbindelse med adoptioner gennemført under det militære diktatur regime i Argentina i perioden 1976-1983⁵. Der er således en direkte forbindelse mellem det ansvar staterne pålægges via børnekonventionens artikel 8 og ulovligheder i forbindelse med adoption.

En af de opgaver, der påhviler centralmyndigheden efter **Haagerkonventionen om international adoption**, er, at tage alle passende forholdsregler for at afværge enhver praksis der er i strid med konventionens formål (se konventionens art. 8). Formålet med konventionen er (se konventionens art. 1), at

- Opstille garantier for at sikre, at internationale adoptioner finder sted til barnets bedste og med respekt af de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i international ret
- Indføre et samarbejdssystem mellem de kontraherende stater med henblik på at sikre overholdelsen af disse rettigheder for derved at forhindre børnebortførelser, salg af eller handel med børn
- Sikre de kontraherende staters anerkendelse af adoptioner, der gennemføres i henhold til konventionen

Det betyder, at Danmark ved gennemførelsen af internationale fremmedadoptioner, er forpligtet til sikre, at adoptionerne foregår i overensstemmelse med konventionens principper for at kunne siges, at være juridiske og etiske forsvarlige.

Lovgivning, myndighedsstruktur og praksis i modtager- og afgiverland skal således understøtte konventionens principper om at international adoption:

- Skal være sidste udvej for barnet
- Skal være til gavn for barnet
- Kun sker på baggrund af en legal frigivelse af barnet til international adoption
- Kun gennemføres hvis adoptionsansøgerne er fundet egnede til at adoptere og har modtaget den nødvendige rådgivning
- Følger subsidiaritetsprincippet om fortrin for en national løsning for barnet
- Finder sted uden nogen form for uetisk økonomisk eller anden vinding

Ankestyrelsen er derfor både som centralmyndighed og som tilsynsmyndighed på adoptionsområdet forpligtet til at sikre, at internationale adoptioner foregår i overensstemmelse med konventionens principper. Hvis der opstår en mistanke om ulovlige forhold i en verserende sag om international adoption, har Ankestyrelsen således en forpligtelse til at tage alle passende forholdsregler for at imødegå disse ulovlige forhold.

Haagerkonventionen adresserer ikke håndteringen af mistanker om ulovlige forhold i allerede gennemførte adoptionssager. I Haagerkonventionens præambel er det dog blandt andet nævnt, at konventionsstaterne forpligter sig til at fastsætte regler, der iagttager principperne i FNs Børnekonvention. Der er også meget i det internationale arbejde på adoptionsområdet, der peger i retning af, at de internationale organer også betragter det som staternes forpligtelse at handle på ulovlige forhold i allerede gennemførte adoptionssager, og at denne forpligtelse går langt tilbage i tid.

⁵ ISS "Access to origins" side 15, note 14.

Det Permanente Bureau i Haag⁶

I 2010 blev arbejdsgruppen "Working Group on preventing and addressing illicit practices in intercountry adoptions" nedsat under Det Permanente Bureau i Haag. Danmark har via Ankestyrelsen været medlem af arbejdsgruppen siden 2011.

Formålet med arbejdsgruppen er at udvikle værktøjer til både modtager- og afgiverlande i arbejdet med at forebygge og forhindre ulovlige forhold i adoptionssager.

Resultaterne af arbejdsgruppens arbejde er på nuværende tidspunkt alene foreløbigt og skal endeligt drøftes og vedtages af medlemsstaterne på næste Special Commission i 2021⁷. Det forventes dog, at det endelige produkt inkluderer et forslag til en fremgangsmåde til håndtering af mistanke om ulovlige forhold i internationale adoptionssager og generelle sagskomplekser. I det eksisterende forslag til håndteringen af ulovlige forhold i internationale adoptionssager fremgår det, at staterne har en forpligtelse til at håndtere ulovlige forhold i allerede gennemførte adoptionssager, og at denne forpligtelse går langt tilbage i tid.

International Social Service (ISS)⁸

ISS anbefaler i en artikel fra 2019, at de enkelte stater vedtager regelsæt, der fastlægger handlemuligheder og støtte i forbindelse med håndteringen af ulovlige forhold i adoptionssager. ISS' anbefaling er inddelt i 3 hovedkategorier⁹:

- Fastlæggelse af de juridiske muligheder som for eksempel retsforfølgning, bøder og kompensation samt de politiske muligheder som for eksempel at i gang sætte en undersøgelse af forholdene og/eller at give en undskyldning fra staten til de berørte.
- Udviklingen af en protokol hos centralmyndigheden der kan hjælpe professionelle med at håndtere disse situationer hensigtsmæssigt og konsekvent.
- Sikre tilstrækkelig PAS¹⁰ støtte til de berørte/ofrene¹¹.

I forbindelse med Ankestyrelsens undersøgelse af en ny økonomisk bæredygtig struktur for den internationale adoptionsformidling i Danmark har Ankestyrelsen indhentet bidrag fra blandt andet ISS. I ISS' bidrag til undersøgelsen omtaler ISS også adoptionssager, hvor der er mistanke om ulovlige forhold. ISS gør opmærksom på, at Danmark ligesom flere andre modtagerlande allerede er blevet konfronteret med mistanker om ulovlige forhold i adoptionssager. ISS anfører, at disse sager kan være meget skadelige for de involverede parter, den adopterede og den adopteredes familier, og en løsning af den enkelte sag kræver en høj grad af samarbejde mellem myndigheder, organisationer og andre både i Danmark og i afgiverlandet.

⁶ Det Permanente Bureau er på deres hjemmeside beskrevet som: Verdensorganisationen for grænseoverskridende samarbejde på det civil- og handelsretlige område. Det Permanente Bureau i Haag står bl.a. for fortolkningen af Haagerkonventionen om international adoption.

⁷ Møder der afholdes hvert 5. år med deltagelse af alle konventionsstater, hvor den praktiske anvendelse af konventionen drøftes.

⁸ International Social Service (ISS) i Geneve, arbejder med at fremme implementeringen af både FN's Børnekonvention og Haagerkonventionen om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner. ISS har deltaget ved udarbejdelsen af begge konventioner. Målsætningen for ISS/IRC er at fremme og forbedre rettighederne for børn, som befinder sig i situationer, hvor de er i risiko for at blive forsømte eller efterladte, samt børn hvor familiepleje eller navnlig adoption kan komme på tale.

⁹ ISS' artikel om "Access to Origins: Panorama on legal and practical considerations", side 53, fra 2019.

¹⁰ Post Adoption Service (PAS) er den internationale betegnelse for de forskellige former for vejledning, støtte og rådgivning, der er henvendt til adoptivfamilier og adopterede efter adoptionen.

¹¹ Forud for denne artikel har ISS i 2016 udgivet håndbogen: "Responding to illegal adoptions: A professional handbook." Håndbogen giver en række eksempler på tidligere tiders praksis om ulovlige forhold i adoptionssager i flere forskellige lande. Håndbogen omtaler også udviklingen på området og opstarten på udarbejdelsen af regelsæt til forebyggelse og håndtering af ulovlige forhold i adoptionssager både internationalt og i de enkelte lande.

ISS påpeger også, at Danmark ikke har nogen retningslinjer for håndteringen af adoptionssager, hvor der er mistanke om ulovlige forhold - både for så vidt angår adoptionssager gennemført for mange år siden og nyere adoptionssager. I Danmark er sagerne hidtil blevet håndteret fra gang til gang. ISS anfører, at Danmark også i fremtiden vil blive konfronteret med disse sager og anbefaler på denne baggrund, at de danske myndigheder udarbejder en protokol for håndteringen af adoptionssager, hvor der er mistanke om ulovlige forhold.

ISS anbefaler, at en sådan protokol beskriver rollen for de enkelte involverede aktører, samt den procedure der skal følges ved mistanke om ulovlige forhold. Protokollen bør omhandle hvilke juridiske og politiske muligheder, der er til rådighed i adoptionssager med ulovlige forhold. Protokollen bør også angive, hvilke muligheder der er for psykosocial bistand til den enkelte. ISS påpeger også, at ved afgørelsen af, hvad der vil være den bedste løsning for den enkelte adopterede, der har fået tilsidesat sine rettigheder, skal langtidseffekterne af de ulovlige forhold tages med i overvejelserne.

Andre landes regulering

Det eneste modtagerland, der Ankestyrelsen bekendt, på nuværende tidspunkt har en protokol for behandlingen af adoptionssager ved mistanke om ulovlige forhold, er Australien.

I de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med på dette område såsom Norge, Sverige, Holland, Belgien og Schweiz, eksisterer der ikke sådanne retningslinjer. Dog har Holland ifølge Ankestyrelsens oplysninger inden for de seneste år igangsat forskellige initiativer relateret til håndtering af mistanke om ulovlige forhold i internationale adoptionssager.

Protokollen fra Australien, "Protocol for Responding to Allegations of Child Trafficking in Intercountry Adoption", er udarbejdet af den australske centralmyndighed i henhold til Haagerkonventionen om international adoption. Protokollen er fra april 2015, og den omfatter alene internationale adoptionssager. Nationale adoptionssager er ikke omfattet af protokollen. Protokollen henvender sig til adopterede og adoptivfamilier men ikke til de biologiske forældre. Det fremgår af protokollen, at Australien har en forpligtelse til at håndtere ulovlige forhold i allerede gennemførte adoptionssager. Protokollen er vedlagt som bilag.

3. Ankestyrelsens kompetencer ved mistanke om ulovlig adfærd i adoptionssager

Tilsynskompetencen

Efter den gældende adoptionslov fører Ankestyrelsen tilsyn med Danish International Adoption (DIA)¹². Tilsynsopgaven er beskrevet i adoptionslovens § 31 b, stk. 1, hvorefter Ankestyrelsen fører tilsyn med, at en adoptionsformidlende organisation overholder adoptionsloven, de forskrifter der er udstedt efter lovens § 30 c, og de vilkår som er fastsat for organisationens virksomhed. Det fremgår også af Haagerkonventionen om internationale adoptioner, at de enkelte stater skal føre tilsyn med deres akkrediterede organisationer. Konventionen trådte i kraft i Danmark den 1. november 1997.

a) Aktive samarbejdsparter

Hvis der er en mistanke om ulovlige forhold i én eller flere adoptionssager fra et af DIAs aktive samarbejder, vil Ankestyrelsen efter det gældende tilsyn altid reagere. Dette gælder både i forhold til en konkret sag og i forhold til det generelle tilsyn med DIAs aktive samarbejde. Håndteringen af sådanne sager er således reguleret i det eksisterende regelsæt på området.

¹² LBK nr. 775 af 7. august 2019 § 31b.

Ved behandlingen af et konkret matchningsforslag, hvor der er en mistanke om ulovlige forhold, vil Ankestyrelsen ikke tillade, at adoptionssagen fortsætter førend, at sagen er blevet undersøgt.

I forhold til det generelle tilsyn med DIAs aktive samarbejde vil Ankestyrelsen indhente yderligere oplysninger fra eksempelvis DIA, andre modtagerlandes centralmyndigheder og afgiverlandets centralmyndighed med henblik på at kunne vurdere, hvorvidt adoptioner fra det pågældende afgiverland fortsat kan siges at være etisk og faglige forsvarlige og i overensstemmelse med Haagerkonventionen og adoptionsreglerne i afgiverlandet og i Danmark. Konstateringen af ulovlige forhold i én eller flere adoptionssager fra et afgiverland, hvor DIA har et aktivt samarbejde, vil kunne få betydning for det pågældende samarbejde. Det vil muligvis også kunne få betydning for DIA.

b) Tidligere gennemførte adoptioner

DIA er efter adoptionsloven af 1. januar 2016 (om et nyt adoptionssystem) § 30¹³ akkrediteret til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har bopæl i Danmark.

Af ikrafttrædelsesbestemmelsen til adoptionsloven af 1. januar 2016 (om et nyt adoptionssystem) § 2, stk. 5, fremgår det, at en tilladelse givet efter den hidtil gældende regel i § 30 i adoptionsloven til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, der ikke har bopæl i Danmark fortsat er gældende efter lovens ikrafttræden.

DIA er som nævnt akkrediteret efter adoptionslovens § 30, og af adoptionslovens § 30 a fremgår det, at den adoptionshjælp, som DIA yder, skal være i overensstemmelse med adoptionsloven, og de vilkår der er fastsat for DIA.

Om rammerne for DIAs arbejde og dermed for Ankestyrelsens tilsynsvirksomhed fremgår det nærmere af både akkrediteringsskrivelsen og af akkrediteringsvilkårene, at DIAs virksomhed er reguleret af og skal være i overensstemmelse med Haagerkonventionen om internationale adoptioner, FN's Børnekonvention, European Convention on the Adoption of Children, den danske adoptionslovgivning og de specifikke akkrediteringsvilkår, som er aftalt mellem Ankestyrelsen og DIA den 18. december 2015 samt adoptionslovgivningen i de lande, som DIA samarbejder med.

Af tillægget (underskrevet den 18. december 2015) til akkrediteringsvilkårene fremgår det, at "Akkrediteringsaftalen finder herudover anvendelse på Ankestyrelsens og Adoptionsnævnets bagudrettede tilsyn med den formidlingsvirksomhed, som er udført af DanAdopt og AC Børnehjælp på baggrund af Ankestyrelsens (tidligere Familiestyrelsens) akkrediteringsaftaler indgået med henholdsvis DanAdopt og AC Børnehjælp."

Det betyder bl.a., at DIA har ansvaret for at opbevare sager, og at DIA skal kunne sagsoplyse og give kontaktoplysninger på samarbejder tilbage i tid, altså i forhold til tidligere gennemførte adoptioner. Det taler for, at Ankestyrelsens tilsynsforpligtigelse også er bagudrettet, hvilket blandt andet betyder, at styrelsen er forpligtet til at forsøge at afdække en mistanke om ulovlige forhold i en tidligere gennemført adoption fra et ikke-aktivt samarbejde.

Det fremgår, som nævnt i indledningen, dog ikke klart af lovgivningen, og det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at der er behov for en præcisering i adoptionsloven af, hvorvidt Ankestyrelsens tilsynsforpligtigelse også er bagudrettet og dermed omfatter tidligere gennemførte adoptioner fra ikke-aktive samarbejder.

¹³ Lov nr. 1740 af 22. december 2015 § 30.

Centralmyndighedskompetencen

Efter adoptionsloven § 29a udpeger social- og indenrigsministeren en centralmyndighed, der skal varetage de opgaver og forpligtigelser, som det efter Haagerkonventionen om internationale adoptioner påhviler centralmyndigheden at varetage.

Efter bekendtgørelsen om adoption § 81 er Ankestyrelsen centralmyndighed for Danmark efter Haagerkonventionen.

Om centralmyndighedsopgaven fremgår det af § 82 i bekendtgørelsen om adoption, at Ankestyrelsen som centralmyndighed skal

- a) samarbejde med centralmyndighederne i de øvrige stater, der har tiltrådt Haagerkonventionen, og
- b) udføre de opgaver, som ifølge Haagerkonventionen i øvrigt påhviler centralmyndigheden.

Som nævnt oven for betyder dette, at centralmyndigheden er forpligtet til at sikre, at adoptioner foregår i overensstemmelse med konventionens principper. Dette ansvar gør sig gældende i forhold til verserende adoptionssager. Der er samtidig meget der peger i retning af, at dette ansvar også gør sig gældende i afsluttede adoptionssager, også langt tilbage i tid.

Ankestyrelsens hidtidige praksis ved mistanke om ulovlige forhold

Ved henvendelser med mistanke om ulovlige forhold i én eller flere adoptionssager fra et af DIAs eller de tidligere organisationers samarbejder har Ankestyrelsen, i mangel af retningslinjer på området, hidtil håndteret henvendelserne fra gang til gang. Den praksis, som har udviklet sig på området, har ikke været entydig.

Ankestyrelsen har ved de seneste henvendelser fulgt den internationale udvikling på området, og styrelsen er på denne baggrund ved behandlingen af disse henvendelser gået i retning af at bistå med en afdækning af, hvad der er sket i sagen (sagerne). Dette har styrelsen gjort ved at foretage en gennemgang af sagens akter, rette henvendelse til afgiverlandets øverste adoptionsmyndighed, og indhente informationer fra centralmyndighederne i andre modtagerlande og ISS.

Styrelsens hidtidige erfaringer viser, at det ofte kan være vanskeligt at få myndighederne i et afgiverland til at besvare en henvendelse, hvilket selvfølgelig også har haft en indflydelse på Ankestyrelsens muligheder for at bistå adopterede ved mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager.

4. Ankestyrelsens overvejelser om retningslinjer

Nedenfor er Ankestyrelsens forslag til retningslinjer for håndtering af mistanke om ulovlige forhold nærmere beskrevet.

Retningslinjerne vedrører i udgangspunktet internationale adoptionssager og har til formål at fastlægge Ankestyrelsens behandling af adoptionssager med mistanke om ulovlige forhold i én eller flere adoptionssager fra et af DIAs eksisterende samarbejder eller fra en af de tidligere organisationers samarbejder (AC Børnehjælp, DanAdopt og Terre des Hommes). Ved udformningen af de endelige retningslinjer skal det også overvejes, hvordan man vil håndtere en mistanke om ulovlige forhold, der er opstået i en sag om international adoption, men hvor mistanken også omhandler forhold hos danske myndigheder. I en situation med mistanke om ulovlige forhold hos danske myndigheder vil Ankestyrelsen kunne orientere den ansvarlige minister. Ministeren ville kunne overveje at iværksætte yderligere

initiativer, som eventuelt ville kunne afhænge af, om der efter adoptionens gennemførelse er sket en regulering, der kan imødegå de pågældende forhold.

Retningslinjerne vedrører alene afsluttede adoptionssager. Mistanke om ulovlige forhold i ikke afsluttede adoptionssager håndteres efter de eksisterende bestemmelser om godkendelse af matchningsforslag fra udlandet og rammerne for Ankestyrelsens tilsyn med den formidlende organisation.

Retningslinjerne er delt op i behandlingen af mistanke om ulovlige forhold i konkrete adoptionssager og i sagskomplekser.

Beskrivelsen vedrører alene tilfælde, hvor der er mistanke om ulovlige forhold. Retningslinjerne vil ikke omfatte en adopterets søgen efter sin biologiske slægt. En mistanke om ulovlige forhold i en adoptionssag vil ofte opstå på baggrund af søgen efter biologisk slægt, eller på baggrund af en generel mistanke rejst i offentligheden mod konkrete børnehjem eller aktører, der har været involveret i adoptioner fra udlandet til Danmark¹⁴.

4.1 Mistanke om ulovlige forhold i en adoptionssag

4.1.1 Konkrete adoptionssager

En henvendelse om mistanke om ulovlige forhold i en adoptionssag vil ofte opstå som følge af, at en adopteret har fået adgang til yderligere oplysninger om egen baggrund. Forud for mistanken om ulovlige forhold vil den adopterede derfor ofte have fået aktindsigt i sagen hos DIA eller hos Ankestyrelsen.

På Ankestyrelsens hjemmeside bør der være en vejledning om, hvordan man retter henvendelse til styrelsen med en mistanke om ulovlige forhold i en adoptionssag, samt en beskrivelse af den bistand, styrelsen kan yde i denne forbindelse, herunder at Ankestyrelsen som den danske centralmyndighed ikke har indflydelse på om og i hvilket omfang, der foretages en undersøgelse af sagens forhold i udlandet.

Overordnet kan mulighederne for Ankestyrelsens bistand, vejledning og reaktionsmuligheder inddeles i følgende tre hovedpunkter:

a) Bistand til en afdækning af det faktiske forløb i sagen

Efter at mistanken om ulovlige forhold i en adoptionssag er opstået, må den konkrete sags dokumenter gennemgås med henblik på Ankestyrelsens foreløbige vurdering af, om der er tale om ulovlige forhold.

Herefter vil styrelsen overfor den enkelte kunne beskrive de punkter i sagen, som styrelsen mener, kan være problematiske. Ulovlige forhold i adoptionsprocessen vil i udgangspunktet kunne involvere både udenlandske og danske organisationer og myndigheder.

b) Bistand til en yderligere afdækning af sagens forhold

Hvis det efter en gennemgang af den konkrete sags dokumenter vurderes, at der er tale om, eller kan være tale om ulovlige forhold i en adoptionssag, bør Ankestyrelsen som den danske centralmyndighed informere

¹⁴ Vi henviser til Ankestyrelsens undersøgelse af mulige alternativer til den eksisterende struktur for den internationale adoptionsformidling i Danmark kapitel 7 for en nærmere beskrivelse af retningslinjer for bistand til søgen efter biologisk slægt.

centralmyndigheden i afgiverlandet herom. Ansvar for information til den biologiske familie påhviler centralmyndigheden i afgiverlandet.

Det kan være nødvendigt at bede centralmyndigheden i afgiverlandet om at foretage en yderligere undersøgelse af sagens omstændigheder med henblik på at få yderligere informationer om den konkrete sag. Centralmyndigheden i afgiverlandet bør kontakte involverede organisationer, børnehjem og ambassader.

Det kan også være nødvendigt at høre ISS og flere af centralmyndighederne i de andre modtagerlande, om de er i besiddelse af oplysninger om forholdende i et bestemt afgiverland i en bestemt periode.

Samarbejde og dialog mellem modtager- og afgiverland og mellem sagens involverede parter, den adopterede, adoptanterne og eventuelle biologiske forældre er vigtig gennem hele processen.

Hvis der også er tale om en mistanke om ulovlige forhold hos danske myndigheder, kan det være relevant at forsøge at indhente yderligere oplysninger fra andre myndigheder i Danmark for at få yderligere oplysninger om den konkrete sag.

I alle tilfælde skal der være opmærksom på at behandle sagerne fortroligt og i overensstemmelse med lovgivningen om databeskyttelse og forvaltningsret.

c) Reaktionsmuligheder ved bekræftet mistanke om ulovlige forhold i konkrete sager

De enkelte reaktionsmuligheder er ikke beskrevet i en kronologisk rækkefølge. Rækkefølgen vil afhænge af den enkelte sags omstændigheder, og de enkelte skridt skal ikke nødvendigvis foretages i alle sager.

- **Betydning for aktive samarbejder**

Konstateringen af ulovlige forhold i én eller flere adoptionssager fra et afgiverland, hvor DIA har et aktivt samarbejde, vil kunne få betydning for det pågældende samarbejde og er reguleret i de eksisterende regler. Det kan eksempelvis være, at formidlingen fra det pågældende afgiverland må begrænses, eller at den kun kan ske under visse betingelser. Det kan også være, at tilladelsen til at formidle adoptioner fra det pågældende afgiverland må trækkes tilbage.

- **Betydning for den formidlende organisation**

Hvis den formidlende organisation eller nogen af organisationens lokale repræsentanter i udlandet har været involveret i ulovlige forhold, kan social- og indenrigsministeren tilbagekalde organisationens tilladelse til at yde adoptionshjælp.

- **Anden støtte og vejledning til de involverede**

De konkrete muligheder for støtte og vejledning til de involverede i den enkelte adoptionssag med ulovlige forhold må bero på en konkret vurdering af de samlede omstændigheder i sagen. Hensynet til barnets bedste samt barnets (den voksne adopteredes) fundamentale rettigheder skal være det overordnede hensyn ved valget af den enkelte løsning.

Ankestyrelsen skal som den danske centralmyndighed kunne vejlede om og henvise den adopterede (afhængig af alder), adoptanter og eventuelle biologiske forældre til de forskellige muligheder for assistance i adoptionssager.

Ankestyrelsen kan vejlede om de eksisterende muligheder efter de danske regler på adoptionsområdet:

- Støtte i form af PAS hos Ankestyrelsen
- Parterne kan overveje, om de ønsker at ansøge om ophævelse af adoptionen eller forsøge at få adoptionen erklæret for ugyldig. Det er reglerne i det land, der har truffet afgørelse om adoptionen, der finder anvendelse og er afgørende for, om adoptionen kan ophæves eller erklæres ugyldig.

Ankestyrelsen vil også kunne henvise den enkelte til afgiverlandets centralmyndighed for yderligere bistand efter afgiverlandets regler.

I forhold til eventuelle øvrige muligheder i Danmark indenfor andre retsområder (eksempelvis strafferet eller erstatning og muligheden for retshjælp eller fri proces), som kunne være relevante i den enkelte sag, kan Ankestyrelsen alene henvise til rette myndighed i Danmark.

4.1.2 Flere sager og sagskomplekser

a) Indledende undersøgelse af den rejste mistanke

Såfremt der opstår mistanke om ulovlige forhold i forbindelse med formidlingen fra et konkret børnehjem eller den samlede adoptionsformidling fra et specifikt afgiverland i en afgrænset periode, og den formidlende organisation ikke længere har et aktivt samarbejde med de pågældende aktører, vil Ankestyrelsen starte en indledende undersøgelse af de påståede ulovlige forhold. Der vil formentlig ikke være tilfælde, hvor Ankestyrelsen vil kunne afvise at starte en indledende undersøgelse, hvis der rejses en mistanke om ulovlige forhold.

Ved Ankestyrelsens indledende undersøgelse vil følgende sagsskridt kunne komme i betragtning i forbindelse med indhentelse af yderligere information om mistanken om de ulovlige forhold. Det er ikke sikkert, at alle sagsskridt vil være relevante i forhold til alle henvendelser. Dette må bero på en konkret vurdering af den enkelte henvendelse.

- Høring af DIA i forhold til mistanken om de ulovlige forhold
- Høring af andre centralmyndigheder i modtagerlandene
- Høring af ISS
- Høring af centralmyndigheden i afgiverlandet
- Gennemgang af et vist antal stikprøvesager

b) Reaktionsmuligheder ved konstaterede ulovlige forhold i større sagskomplekser

Hvis der efter den indledende undersøgelse er grundlag for at antage, at der kan være tale om ulovlige forhold i tidligere adoptionssager fra et bestemt afgiverland i en given periode, vil styrelsen informere de adopterede og andre berørte om mistanken om de ulovlige forhold på Ankestyrelsens hjemmeside. De adopterede eller andre berørte vil herefter kunne rette henvendelse til styrelsen, hvis de har en mistanke om, at der er ulovlige forhold i deres adoptionssag.

Hvis Ankestyrelsen modtager en sådan henvendelse fra en adopteret eller andre berørte med mistanke om ulovlige forhold i en konkret adoptionssag, finder retningslinjerne for behandlingen af konkrete adoptionssager med mistanke om ulovlige forhold anvendelse, se afsnittet ovenfor.

- **Betydning for aktive samarbejder**

Konstateringen af ulovlige forhold i én eller flere adoptionssager fra et afgiverland, hvor DIA har et aktivt samarbejde, vil kunne få betydning for det pågældende samarbejde. Det kan eksempelvis være, at

formidlingen fra det pågældende afgiverland må begrænses, eller at den kun kan ske under visse betingelser. Det kan også være, at den danske tilladelse til at formidle adoptioner fra det pågældende afgiverland må trækkes tilbage.

- **Betydning for den formidlende organisation**

Hvis den formidlende organisation eller nogen af organisationens repræsentanter (kontaktpersoner) er involveret i en ulovlig adfærd, kan social- og indenrigsministeren tilbagekalde organisationens tilladelse til at yde adoptionshjælp.

5. Udarbejdelse af historisk praksisoversigt som arbejdsredskab

For effektivt at kunne yde den beskrevne bistand til de adopterede og til offentligheden anbefales det at skabe et samlet overblik over den internationale adoptionsformidling fra 1965, hvor den første formidlende organisation blev akkrediteret til at formidle børn fra udlandet til den 1. januar 2016, hvor adoptionsloven om et nyt adoptionssystem trådte i kraft.

Med en historisk praksisoversigt til rådighed vil Ankestyrelsen hurtigt kunne tilvejebringe generelle oplysninger om de udenlandske organisationer, der gennem tiden har samarbejdet med Danmark om international adoptionsformidling, hvilke regler og hvilket tilsyn formidlingen var underlagt på det tidspunkt, hvor de ulovlige forhold fandt sted. Oversigten vil også have til formål at tilvejebringe oplysninger om, hvilken viden de danske myndigheder havde om det konkrete samarbejde og hvordan samarbejdet mellem de danske organisationer og deres udenlandske samarbejdspartner var tilrettelagt.

De danske myndigheder har siden 1965 reguleret adoptionsformidlingen fra udlandet. Omfanget af reguleringen og fokuspunkterne i det løbende tilsyn med formidlingen har dog med årene ændret sig i takt med det internationale adoptionsområdes udvikling og de indvundne erfaringer med formidlingsarbejdet i ind- og udland.

Det betyder, at de internationale adoptioner, der er gennemført via de formidlende organisationer siden 1960'erne er blevet gennemført under forskellige regelsæt i både ind- og udland.

Samtidig fører myndighederne i dag et langt tættere tilsyn og udøver en mere vidtrækkende kontrol af indholdet og oplysningerne i de enkelte adoptionssager end tidligere. Den internationale adoptionsformidling i Danmark reguleres i dag tæt, hvilket afspejler de erfaringer og den politiske aftale fra 2014, der er gået forud for disse regler.

Set i et historisk perspektiv er dette resultatet af en udvikling, der gennem de seneste 50 år har ført til, at de danske myndigheder i langt højere grad end hidtil er pålagt et direkte ansvar for at sikre at adoptionerne fra udlandet gennemføres til barnets bedste og er lovlige og etiske forsvarlige og dermed forebygge og forhindre ulovlige forhold.

Det afgørende brud i international sammenhæng er vedtagelsen af Haagerkonventionen om international adoption i 1993, som Danmark ratificerede i 1997.

For at kunne yde bistand ved mistanke om ulovlige forhold i en konkret adoptionssag eller et sagskompleks er det nødvendigt med indsigt i de regler, der på tidspunktet for adoptionens gennemførelse blev betragtet som ulovlige forhold i Danmark og det pågældende afgiverland. Denne viden er påkrævet for at kunne bistå med en indledende afdækning sagens faktiske forløb, samt en eventuel yderligere afdækning med henblik på at be- eller afkræfte mistanken om ulovlig adfærd.

For at kunne redegøre effektivt og fyldestgørende for myndighedernes ansvar, er det også nødvendigt at kortlægge myndighedsansvarets udvikling fra og med 1960'erne til og med adoptionsreformen i 2016.

En historisk praksisoversigt vil kunne dække perioden 1965-2015 og indeholde følgende oplysninger:

- Samling af relevante danske regler på området, herunder de formidlende organisationers akkrediteringsvilkår
- Beskrivelse af myndighedsstruktur samt opgave- og ansvarsfordeling
- Oversigt over akkrediterede formidlende organisationer og deres udenlandske samarbejdsparter
- Særlig beskrivelse af myndighedernes praksis i relation til godkendelse af udenlandske samarbejdsparter og tilsynet med formidlingen fra udlandet og de formidlende organisationer
- Journaloversigt for tilsynsmyndighedens sager

6. Ressourceforbrug i Ankestyrelsen

Som tidligere nævnt har der i Danmark i de sidste par år alene været få henvendelser med mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager. Ankestyrelsen har dog gennem arbejdet i det internationale netværk på området modtaget oplysninger om, at der i flere andre modtagerlande ses et stigende antal henvendelser vedrørende ulovlige forhold i adoptionssager. Der er på baggrund af oplysningerne i det internationale netværk grund til at tro, at også Danmark/Ankestyrelsen vil modtage et stigende antal henvendelser med mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager i fremtiden.

Ressourceforbruget i Ankestyrelsen i forbindelse med håndtering af mistanke om ulovlige forhold i adoptionssager kan, idet der på nuværende tidspunkt alene er få henvendelser om konkrete sager/sagskomplekser, begrænses til 1 årsværk i et år til brug for udarbejdelse af den historiske praksisoversigt.