

**Udkast til
Forslag
til
lov om ændring af adoptionsloven
(Modernisering af adoptionsloven – et nyt adoptionssystem)**

§ 1

I adoptionsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1084 af 7. oktober 2014, som ændret ved § 1 i lov nr. 1525 af 27. december 2014, foretages følgende ændringer:

1. I § 2 ændres ”til gavn” til: ”bedst”.

2. I § 4 a, stk. 2, og § 5, a, stk. 1 og 2, 1. pkt., udgår ”eller adoptivbarn”.

3. I § 9, stk. 1, ændres ”tarv” til: ”bedste”.

4. I § 25, nr. 3, udgår ”og”, og i § 25, nr. 4, ændres ”jf. § 9.” til: ”jf. § 9, og”.

5. I § 25 indsættes som nr. 5:

”5) om godkendelse af, at et adoptionsforløb fortsætter.”

6. Efter § 25 c indsættes:

”§ 25 d. En adoptant skal modtage adoptionsrådgivning umiddelbart før og efter, at det barn, som skal adopteres, tager ophold hos adoptanten i Danmark.

Stk. 2. En adoptivfamilie, som har bopæl i Danmark, kan anmode om yderligere adoptionsrådgivning i forbindelse med adoptionen.

Stk. 3. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler om, hvordan rådgivningen efter stk. 1 og 2, der tilbydes gennem Ankestyrelsen, skal tilrettelægges, og om hvilke adoptanter der ikke er omfattet af stk. 1 og 2. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan endvidere fastsætte regler om egenbetaling for rådgivning efter stk. 2.

7. Overskriften til *kapitel 5* affattes således:

”Kapitel 5

International adoptionshjælp”

8. § 30 ophæves, og i stedet indsættes:

”§ 30. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan give en privat organisation tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har bopæl i Danmark, hvis organisationen opfylder betingelserne i §§ 30 a og 30 b samt de vilkår, der er fastsat i medfør af § 30 c. En organisation med tilladelse efter 1. pkt. benævnes en adoptionsformidlende organisation.

Stk. 2. En tilladelse til at virke som adoptionsformidlende organisation efter stk. 1 gives for en bestemt periode.

§ 30 a. Adoptionshjælp, jf. § 30, stk. 1, skal være bestemt af hensynet til barnets bedste, og adoptionshjælpen skal være etisk og fagligt forsvarlig i overensstemmelse med adoptionsloven og de vilkår, der er fastsat for organisationen.

Stk. 2. En adoptionsformidlende organisation skal varetage sine økonomiske forhold på en forsvarlig måde. Organisationen må ikke opnå utilbørlig økonomisk eller anden vinding i forbindelse med adoptionshjælpen, ligesom den ikke må modtage betaling, der står i misforhold til det udførte arbejde.

Stk. 3. En adoptionsformidlende organisation skal råde over juridiske, økonomiske og børnefaglige kompetencer af betydning for adoptionshjælpen og råde over medarbejdere med indsigt i og erfaring med international adoptionshjælp.

§ 30 b. En adoptionsformidlende organisation må alene udføre hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælp.

§ 30 c. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler om en adoptionsformidlende organisations virksomhed.

§ 30 d. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold bestemmer i forhold til hvilke lande, en adoptionsformidlende organisation kan tillades at yde adoptionshjælp.

Stk. 2. Ankestyrelsen bestemmer, med hvilke udenlandske myndigheder, organisationer m.v., en adoptionsformidlende organisation må samarbejde om adoptionshjælp. En tilladelse efter 1. pkt., gives for en bestemt periode, medmindre det i forhold til bestemte myndigheder, organisationer m.v. er unødvendigt.

§ 30 e. Personer, der ønsker at adoptere et barn, der ikke har bopæl i Danmark, skal være tilmeldt en organisation, der har tilladelse efter § 30.

Stk. 2. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte nærmere regler herfor, herunder om muligheden for at fravige stk. 1.”

9. Efter § 31 indsættes før overskriften før § 32:

”§ 31 a. Når et barn er anvist til en adoptant med henblik på adoption, tager Ankestyrelsen snarest stilling til, om et adoptionsforløb kan fortsætte. I tilfælde, hvor barnet er anvist fra et land, der er omfattet af Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner, udsteder Ankestyrelsen i overensstemmelse med konventionens artikel 17 c erklæring om, at adoptionsforløbet kan fortsætte.

Stk. 2. Er det anviste barn ikke omfattet af ansøgerens godkendelse som adoptant, eller er der tvivl om dette, foretages vurderingen efter stk. 1 af adoptionssamrådet, og erklæring efter stk. 1 udstedes af statsforvaltningen.

§ 31 b. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at en adoptionsformidlende organisation overholder adoptionsloven og de vilkår, som er fastsat for organisationens virksomhed efter § 30 c.

Stk. 2. Hvert år offentliggør Ankestyrelsen en beretning om styrelsens tilsynsvirksomhed.

§ 31 c. Ankestyrelsen skal efter anmodning til brug for tilsynet efter § 31 b have udleveret enhver oplysning om en adoptionsformidlende organisations forhold af betydning for tilsynet.

Stk. 2. Ankestyrelsen kan til brug for tilsynet, jf. stk. 1, pålægge en adoptionsformidlende organisation følgende:

- a) At redegøre for organisationens forhold.
- b) At redegøre for organisationens samarbejde med udenlandske myndigheder, organisationer m.v.
- c) At fremsende konkrete sager om adoptionsformidling.
- d) At tilvejebringe materiale til belysning af lovgivning og praksis vedrørende adoption i lande, hvorfra organisationen formidler børn til adoption.
- e) At tilvejebringe oplysninger til brug for eventuelle undersøgelser og sagsgennemgange af betydning for tilsynet.

§ 31 d. Ankestyrelsen foretager uanmeldte tilsynsbesøg hos en adoptionsformidlende organisation, når det er relevant og mindst en gang årligt.

Stk. 2. Ankestyrelsen gennemgår udvalgte sager, som en organisation har behandlet, når det er relevant og mindst en gang årligt.

Stk. 2. Ankestyrelsen foretager tilsynsbesøg hos organisationen i udlandet i relevant omfang.

§ 31 e. Ankestyrelsen fører et løbende økonomisk tilsyn med en adoptionsformidlende organisation gennem opfølgning på organisationens økonomiske forhold mindst to gange årligt.

§ 31 f. En adoptionsformidlende organisation skal underrette Ankestyrelsen om alle organisatoriske ændringer og om alle ændringer i relation til adoption fra de lande, hvorfra organisationen formidler børn til adoption, og om alle ændringer i relation til organisationens samarbejdsparter, jf. § 30 d, medmindre ændringerne er uvæsentlige.

Stk. 2. En adoptionsformidlende organisation skal udarbejde periodiske redegørelser om formidlingssituationen og om organisationens samarbejdsparter i et land, hvor organisationen yder adoptionshjælp, jf. § 30 d.

§ 31 g. Ankestyrelsen indsamler information om formidlingen af et barn til adoption fra adoptanten, når formidlingen er afsluttet, og adoptionshjælpen er ydet af en adoptionsformidlende organisation.

§ 31 h. Ankestyrelsen kan anmode Adoptionsnævnet om udtalelser om konkrete eller generelle forhold af betydning for tilsynet med en adoptionsformidlende organisation.

Stk. 2. Adoptionsnævnet skal underrette Ankestyrelsen om alle forhold, som efter nævnets opfattelse har eller kan have betydning for tilsynet med en adoptionsformidlende organisation.

§ 31 i. Hvis en adoptionsformidlende organisation ikke overholder adoptionsloven og de vilkår, som gælder for organisationens virksomhed, skal Ankestyrelsen give organisationen en advarsel, et pålæg eller ændre de vilkår, som er fastsat for organisationens virksomhed, jf. § 30 c.

Stk. 2. Ved væsentlig eller gentagen misligholdelse af adoptionsloven og de vilkår, som er fastsat for en organisations virksomhed, kan ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold tilbagekalde organisationens tilladelse efter § 30, stk. 1.

§ 31 j. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler om tilsynet med en adoptionsformidlende organisation.

Døgnpleje, surrogatmoderskab og straf.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. oktober 2015.

Stk. 2. En adoptionsformidlende organisation færdigbehandler de sager om anvisning af et barn til adoption, som de ved lovens ikrafttræden ikke har færdigbehandlet. Sagerne færdigbehandles efter reglerne i adoptionslovens § 31 a, som indsat i loven ved denne lovs § 1, nr. 9.

Stk. 3. Ankestyrelsen kan undtage en adoptant fra kravet i § 25 d, stk. 1, i adoptionsloven, som indsat i loven ved denne lovs § 1, nr. 6, om at skulle modtage adoptionsrådgivning umiddelbart før, at det barn, som skal adopteres, tager ophold hos adoptanten i Danmark.

Stk. 4. Kravet i § 25 d, stk. 1, i adoptionsloven, som indsat i loven ved denne lovs § 1, nr. 6, om, at en adoptant skal modtage adoptionsrådgivning efter, at det barn, som skal adopteres, tager ophold hos adoptanten i Danmark, gælder ikke, når barnet har taget ophold hos adoptanten i Danmark før den 1. juli 2015.

Stk. 5. Tilladelse givet efter den hidtil gældende regel i § 30 i adoptionsloven til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, der ikke har bopæl i Danmark, er fortsat gældende efter lovens ikrafttræden.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Det overordnede formål med lovforslaget er at fremtidssikre den internationale adoptionsformidling til Danmark og understøtte den nødvendige stabilitet i adoptionssystemet, samtidig med at sikkerheden i forhold til de adoptioner, der gennemføres, øges. Forslaget skal dermed også være med til at understøtte gode vilkår for de børn, der kommer til Danmark. Der sker således en nytænkning af systemet med fokus på at udnytte de kompetencer, der allerede findes på området for international adoption, bedst muligt og sådan, at placeringen af opgaver hos henholdsvis centralmyndighed og adoptionsformidlende organisation afspejler den ekspertise, der findes de respektive steder. Derved styrkes varetagelsen af det enkelte adoptionsforløb og af området som sådan.

For at indfri disse formål skal der ske en tilpasning af organiseringen af adoptionsformidlingen med skærpede krav til adoptionsformidlende organisationer. Lovforslaget skal endvidere muliggøre en højere grad af styring af formidlingen fra myndighedernes side og et skærpet tilsyn med organisationerne, hvor også det økonomiske tilsyn øges. Tilsynet med adoptionsformidlingen samles hos én myndighed – Ankestyrelsen – og som en yderligere styrkelse af tilsynet flyttes kompetencen til at tillade, at et adoptionsforløb fortsætter (godkendelse af matchningsforslag), fra de adoptionsformidlende organisationer til Ankestyrelsen, sådan at det fremover i alle tilfælde er staten, der varetager denne opgave.

Endelig skal lovforslaget sikre adoptivfamilierne den nødvendige støtte i forhold til adoptionen med henblik på at understøtte gode adoptionsforløb for børnene. Der sker ved at gøre adoptionsrådgivning umiddelbart før og efter, at et adoptivbarn tager ophold hos adoptanten, obligatorisk, og ved at fastsætte adgang til rådgivning, udover den obligatoriske rådgivning, ved lov.

I sammenhæng med lovforslaget fremsætter ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold lovforslag om ændring af forskellige lovbestemmelser om klageadgang og kompetence m.v. på det familieretlige område (Ankestyrelsen som familieretlig klagemyndighed m.v.). Formålet er bl.a. at ændre Ankestyrelsen, Familieretsafdelingens departementale stilling sådan, at Familieretsafdelingen har samme organisatoriske status som den øvrige del af Ankestyrelsen og altså ikke længere har departemental status, og at ændre udvalgte kompetencebestemmelser i den familieretlige lovgivning sådan, at det ikke er ministeren, men derimod Ankestyrelsen, der behandler visse familieretlige sager. Da det således forudsættes, at Ankestyrelsens organisatoriske status ændres på bl.a. adoptionsområdet samtidig med, at nærværende lovforslag træder i kraft, henvises der i dette lovforslags beskrivelse af den foreslåede ordning til Ankestyrelsen og ikke til Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, der er betegnelsen for den aktuelle departementale afdeling i Ankestyrelsen.

2. Baggrund

De gældende regler om adoption er fastsat i adoptionsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1084 af 7. oktober 2014 med senere ændringer. Det danske adoptionssystem blev gennemgribende revideret med lov nr. 358 af 2. juni 1999 om ændring af adoptionsloven (international adoption), og adoptionssystemet bygger i dag fortsat på disse ændringer, om end der er sket en række justeringer.

Med loven fra 1999 blev bl.a. det faseopdelte undersøgelses- og godkendelsesforløb og det adoptionsforberedende kursus indført, og adoptanterne fik en højere grad af medbestemmelse og ansvar i forbindelse med adoptionen samtidig med, at myndighedernes kontrolfunktion trådte i baggrunden. Reglerne om godkendelse af de udenlandske myndigheders anvisning af et barn til de enkelte ansøgere («matchningsforslag») blev ligeledes ændret, sådan at de adoptionsformidlende organisationer i meget udstrakt grad har ansvaret for at godkende matchningsforslag. Endvidere betød loven en styrkelse af tilsynet med organisationernes virksomhed. Tilsynet blev for så vidt angår tilsynet med organisationernes behandling af matchningsforslag og deres virksomhed i udlandet placeret i Adoptionsnævnet, dog sådan at beføjelsen til eventuelt at skride ind over for en organisation blev i Justitsministeriet (nu Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold).

Adoptionsverdenen ændrer sig løbende. Uanset at der i en række lande fortsat er behov for at hjælpe børn gennem adoption, er der også lande, hvor børnevelfærden stiger. Denne udvikling påvirker, hvilke børn der har behov for en permanent familiebaseret løsning i udlandet gennem adoption. Der har i en periode været debat om og kritik af international adoption, herunder af adoptionssystemet som sådan og af de adoptionsformidlende organisationer. Der har også i debatten været fokus på tilrettelæggelsen og gennemsigtigheden af tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer. Endvidere har der været fokus på adoptanternes evne til at imødekomme barnets behov.

Der er derfor gennemført en helhedsanalyse af det danske adoptionssystem med særligt fokus på internationale fremmedadoptioner. Det fremgår af kommissoriet for denne analyse, at *”der skal foretages en samlet og helhedsorienteret gennemgang af adoptionssystemet med henblik på at kunne vurdere, om systemet er organiseret på en tidssvarende og relevant måde, som understøtter etisk forsvarlige adoptioner til børnenes bedste.”*

Analysen har på baggrund af debatten om og fokus på systemet belyst en række hovedtemaer, som overordnet set vedrører de strukturelle rammer for international adoptionsformidling og tilsynet hermed samt adoptivfamiliernes forhold.

Analysen inddrager en række selvstændige undersøgelser af området, der er udarbejdet med henblik på at indgå i overvejelserne om ændringer i adoptionssystemet. Kammeradvokaten har i efteråret 2013 efter anmodning fra Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold gennemført en undersøgelse af tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer, der indgår i helhedsanalysen. Kammeradvokaten peger på en række tiltag, som efter hans opfattelse bør overvejes med henblik på at styrke tilsynet. Notatet indeholder således bl.a. anbefaling om præcisering af grundlaget for tilsynet, ligesom der peges på et behov for tydeliggørelse af indholdet af tilsynet, og af hvem der fører tilsynet. Med henblik på at understøtte effektiviteten i tilsynet giver Kammeradvokaten tillige en række anbefalinger om tilvejebringelse af information til brug for tilsynet. Kammeradvokatens ”Notat om tilsyn på adoptionsområdet” blev offentliggjort den 8. november 2013.

Endvidere har Ankestyrelsen udarbejdet en omfattende analyse af brugernes oplevelse af adoptionssystemet. Undersøgelsen belyser systemet fra adoptivforældrenes og voksne adoptivbørns perspektiv og er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse suppleret med enkelte interviews i foråret 2014. Undersøgelsen belyser tre temaer – for det første oplevelsen af adoptionsprocessen og tiden efter adoptionen set fra adoptanternes perspektiv, for det andet de adopteredes trivsel og syn

på adoption, og for det tredje adoptanternes og de adopteredes erfaringer med åbenhed i relation til de biologiske forældre.

Både de strukturelle og tilsynsmæssige aspekter i helhedsanalysen samt adoptivfamiliens forhold er endvidere selvstændigt belyst af International Social Service (ISS/IRC), der til brug for helhedsanalysen er anmodet om at foretage en vurdering af det danske adoptionssystem i forhold til en række temaer. ISS/IRC har således belyst mulige måder at organisere adoptionsformidlingen på og behandlet godkendelsen og forberedelsen af danske adoptanter inden adoptionen, de eksisterende tilbud om Post Adoption Service. Endelig har ISS/IRC belyst spørgsmålet om åbenhed i adoptioner.

”Helhedsanalyse af det danske adoptionssystem – de strukturelle rammer og tilsynet” blev offentliggjort den 26. juni 2014 og samtidig sendt i høring, mens ”Helhedsanalyse af det danske adoptionssystem – adoptivfamiliernes forhold” blev afsluttet den 1. september 2014, hvorefter den indgik i de igangværende politiske drøftelser. Denne sidste del af helhedsanalysen blev offentliggjort den 29. september 2014.

På baggrund af de gennemførte analyser og undersøgelser indgik regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti den 2. oktober 2014 en politisk aftale om et nyt adoptionssystem. Lovforslaget udmønter de dele af denne aftale, som skal gennemføres ved lov. Det fremgår af den politiske aftale, at:

”Adoptionsverdenen ændrer sig løbende. Ændringer sker bl.a. i takt med, at børnevelfærden stiger i de lande, Danmark modtager børn fra, og landene således bliver bedre i stand til at håndtere udfordringer i forhold til børn med behov for trygge rammer under opvæksten. Det er således et vilkår, at formidlingsbilledet har forandret sig, og at der aktuelt er forholdsvis få børn til adoption. Udviklingen er i overensstemmelse med det grundlæggende princip på adoptionsområdet, at børn først og fremmest skal hjælpes i den familie og i det land, hvor de bor. International adoption er således sidste udvej for barnet. Samtidig understreger udviklingen det grundvilkår, at mange børn adopteres fra verdens fattigste lande og dermed også fra lande, der ligger langt fra Danmark, både geografisk og kulturelt.

Aftalepartierne anerkender udviklingen på området, og de nye udfordringer den skaber. Aftalepartierne ønsker at understrege, at adoption først og fremmest skal tilgodese barnets behov. Dette må nødvendigvis føre til en forsigtig tilgang til området, hvor fokus på sikkerhed og legalitet i adoptionerne er i højsædet. Det har været vigtigt og et styrende princip i drøftelserne omkring en ny tilgang til området at have afsat i hensynet til barnet.”

Bag aftalen om et nyt adoptionssystem ligger et ønske og en intention om at fremtidssikre systemet gennem en tilpasning af organiseringen af adoptionsformidlingen med skærpede akkrediteringskrav og et skærpet tilsyn. Partierne er således ifølge aftalen enige om, at international adoptionsformidling til Danmark fortsat skal ske gennem akkreditering af en eller flere adoptionsformidlende organisationer, idet de private organisationer besidder en særlig viden om området og kompetencer, som er vigtige for at opnå et velfungerende formidlingssystem for alle involverede. Med aftalen skal det dog sikres, at samtlige matchningsforslag i overensstemmelse med principperne i Haagerkonventionens artikel 17 c fremover skal ske i staten, og på en sådan måde, at sagsbehandlingen af hensyn til barnet sker så hurtigt som overhovedet muligt og ikke forlænger sagsbehandlingstiden i forhold til i dag.

I forhold til antallet af adoptionsformidlende organisationer skal der ifølge aftalen være fokus på en sikker indfasning af de nye krav med den tilstrækkelige tryghed for allerede ventende adoptanter. Det er i lyset heraf en forudsætning for aftalen, at der sker en sammenlægning af de eksisterende danske organisationer. Samtidig skal det dog være muligt at akkreditere flere organisationer, hvis der efter en konkret vurdering sammenholdt med det til enhver tid aktuelle formidlingsbillede og dermed behovet for hjælp til børn er grundlag herfor. Antallet af organisationer skal have et niveau, som skaber økonomisk stabilitet og robusthed i organisationerne i forhold til at kunne opfylde de stadigt stigende krav til opgavevaretagelsen.

Om akkreditering og tilsyn fremgår det af aftalen, at:

”De senere års hændelser på adoptionsområdet, hvor enkelte sager og samarbejde med enkelte lande har afstedkommet berettiget kritik og rejst spørgsmål om legalitet, og hvor økonomiske problemer har sat organisationerne under pres, har skabt et tydeligt behov for en øget styring og skærpet kontrol med adoptionsformidlingen.”

Med henblik på at sikre dette skal staten fremover som et centralt element i en øget styring godkende alle matchningsforslag. Udover at udgøre en kontrolfunktion i forhold til den enkelte sag vil dette tiltag gøre det muligt for Ankestyrelsen at få viden om eventuelle uregelmæssigheder i det enkelte adoptionsforløb og mere generelt at afdække mønstre og tendenser af betydning for adoptionsformidlingen.

Herudover er partierne bag aftalen enige om, at styringen af adoptionsorganisationerne skal øges særligt gennem akkrediteringen, hvor der skal stilles skærpede krav til organisationernes opgavevaretagelse. Akkrediteringen skal:

”...bygges op omkring et fokus på organisationernes evne til at varetage barnets interesser og prioritere barnets bedste i arbejdet med barnets ret til en familie. Dette skal afspejles i kravene til medarbejdernes kompetencer. Medarbejdere, som varetager kontakten til adoptionsansøgerne, skal gennem deres uddannelse, erfaring og personlige kvalifikationer have de nødvendige forudsætninger og forståelse for at håndtere adoptionstrekanten på en hensigtsmæssig måde, der tager hensyn til alle implicerede parter - det vil sige barnet, biologisk slægt og adoptanter.

I organisationen skal der endvidere være et indgående kendskab til lovgivning og grundlæggende principper på adoptionsområdet i Danmark og i de lande, de samarbejder med, samt et indgående kendskab til principperne i Haagerkonventionen, FN's Børnekonvention og den europæiske børnekonvention.

Der vil herudover blive tale om skærpede krav til specifikke kompetencer i en adoptionsformidlende organisation, så der er de rette økonomiske, juridiske og børnefaglige kompetencer til stede. I den forbindelse er krav om kurser, herunder gennem tilbud fra Ankestyrelsen, også relevante tiltag.

Særligt kravene til administrative og økonomiske kompetencer og procedurer skærpes, sådan at der er klare retningslinjer for udarbejdelse af regnskaber m.v. og revision heraf.”

Også kravene til organisationens tilstedeværelse i afgiverlandene skal ifølge aftalen skærpes.

De strukturelle rammer for et fremtidigt adoptionssystem, som aftalen fastlægger, skal ifølge samme understøttes af et skærpet tilsyn, der har fokus på, at adoptioner til Danmark sker til barnets bedste og på et legalt og etisk forsvarligt grundlag. Aftalens elementer vedrørende et skærpet tilsyn er fastlagt med afsæt i Kammeradvokatens anbefalinger fra efteråret 2013. Aftalepartierne er således:

”...enige om, at det er en forudsætning for et velfungerende tilsyn, at der ikke er tvivl om, hvem der fører tilsynet, og hvad der føres tilsyn med. Et velfungerende tilsyn forudsætter også tilgang af og adgang til aktuel og opdateret viden om de forhold, der føres tilsyn med. Som led heri er aftalepartierne enige om, at Ankestyrelsen skal gennemføre mindst et årligt uanmeldt tilsynsbesøg. Endelig skal der være tydelighed i forhold til, hvilke reaktionsmuligheder tilsynsmyndigheden har, og hvornår de bringes i anvendelse, og der skal være adgang til indblik i de udførte tilsyn.

En tydeliggørelse af, hvad der skal føres tilsyn med, sker gennem klare akkrediteringskrav, og ved at samle tilsynet hos én myndighed, Ankestyrelsen, skabes der tydelighed i forhold til, hvem der fører tilsynet.

Aftalepartierne er enige om, at adgangen til information er afgørende for at kunne føre et fyldestgørende tilsyn. Udover en forpligtelse for Ankestyrelsen til at indkalde sager og gøre krav på alle oplysninger, lægger aftalepartierne vægt på, at der sikres viden fra adoptanterne bl.a. gennem indførelsen af spørgeskemaer til alle adoptanter om adoptionsforløbet, når barnet er kommet til Danmark. Også et krav til en formidlende organisation om periodisk afrapportering om samarbejdet med udlandet vil være en vigtig kilde til løbende opdateret viden for Ankestyrelsen. Ligesom Ankestyrelsen skal følge op med besøg i udlandet i relevant omfang.

Partierne er også enige om, at det økonomiske tilsyn med organisationen skal skærpes gennem løbende opfølgning minimum hvert halve år. Ligesom der udover krav om fremlæggelse af årsregnskab og årsbudgetter vil blive stillet krav om kvartalsvis afrapportering om organisationens økonomi, herunder budgetopfølgning, likviditetsvurdering mv.

Endelig er partierne enige om, at det er vigtigt med tydelighed og åbenhed omkring indholdet af det gennemførte tilsyn, og Ankestyrelsen skal derfor udarbejde en årsberetning om tilsynet, herunder om det økonomiske tilsyn.”

I forhold til valget af samarbejdspart indeholder aftalen en tilkendegivelse af, at der i forhold til ikke-konventionslande skal udvises en højere grad af påpasselighed ved vurderingen af landet som samarbejdspart. Der skal endvidere udvises forsigtighed ved en eventuel indgåelse af samarbejde med nye lande, der ikke har tilsluttet sig konventionen. Derudover fremgår det af aftalen, at der er en række hensyn, som er af betydning for valget af samarbejdspart. Der vil således bl.a. skulle tages hensyn til, i hvilket omfang der vil være adgang til oplysninger om adoptionsforløbet i barnets oprindelsesland, og til hvordan det konkrete land regulerer tilstrømningen af ansøgninger fra kommende adoptanter. Endvidere bør antallet af samarbejdslande fastlægges ud fra et princip om, at et konkret samarbejde ikke må være så ressourcekrævende, at det svækker organisationens evne til at varetage andre samarbejder på en betryggende måde. Endelig er partierne bag aftalen enige om, at tilladelser til at samarbejde i afgiverlandene fremover i udgangspunktet skal være tidsbegrænsede, hvilket giver en mulighed for systematisk stillingtagen til, om samarbejdet fortsat lever op til de krav, der stilles fra danske og udenlandske myndigheders side. Samtidig skal en

adoptionsformidlende organisation fremover være opmærksom på muligheden for at indlede projekter med samarbejdsparter om at vende strømmen af ansøgninger, sådan at samarbejdsparten søger om forældre til et barn hos organisationen.

Formidlingsarbejdet bygger på samarbejde, hvilket er af særlig betydning på adoptionsområdet på grund af områdets karakter, herunder den geografiske og kulturelle udstrækning. Parterne bag aftalen er derfor enige om, at et fremtidigt adoptionssystem skal være båret af et tættere samarbejde mellem Ankestyrelsen og udenlandske myndigheder, bl.a. i forbindelse med stillingtagen til en ansøgning om tilladelse til at indlede et nyt samarbejde, hvor det også er relevant at rejse til landet. Der skal endvidere være en tættere dialog omkring tilsynet mellem Ankestyrelsen og myndighederne i afgiverlandene, hvor det er relevant med henblik på bl.a. at styrke informationerne til brug for tilsynet. Det er således vigtigt, at Ankestyrelsen bibringer udenlandske myndigheder den viden, styrelsen måtte komme i besiddelse af med henblik på, at der f.eks. føres tilsyn med de relevante samarbejdsparter. Ligesom en tæt og løbende dialog vil kunne danne grobund for en forbedring af det pågældende lands adoptionssystem. Aftalepartierne er også enige om, at samarbejdet mellem organisationer og Ankestyrelsen skal styrkes.

For så vidt angår sammenhængen mellem adoptioner og hjælpearbejde fremgår det bl.a. af aftalen, at:

”Aftalepartierne finder, at adoption ideelt set ikke bør involvere penge til afgiverlandene. Parterne er dog også bevidste om, at det er et behov for hjælp i afgiverlandene, og at det derfor i dag er et vilkår for adoptionsformidling. Parterne er enige om, at det grundlæggende princip om, at økonomi ikke må påvirke adoptionsformidlingen, og adoptionsformidling ikke må ske med profit for øje, skal håndhæves, og ønsker, at Danmark som konventionsland er foregangsland, når det kommer til legalt og etisk forsvarlige adoptioner.

...

Aftalepartierne er dog enige om, at adgangen til at udføre humanitært hjælpearbejde, dvs. hjælpearbejde uden tilknytning til adoptionsarbejdet, allerede på nuværende tidspunkt bør fjernes, idet international adoption ikke er løsningen på fattigdom. Samtidig skal projektorienteret hjælpearbejde med tilknytning til adoption godkendes af Ankestyrelsen.”

Aftalen om et nyt adoptionssystem vedrører ikke kun de strukturelle rammer og tilsynet, og således skal de krav, der stilles til kommende adoptanter, også afspejle det aktuelle formidlingsbillede. Med dette afsæt, og da godkendelsen af kommende adoptanter sker med den hensigt at udvælge de bedst egnede af hensyn til barnet, er parterne enige om at ændre godkendelsen for kommende adoptanter, sådan at en godkendelse vil rumme ældre børn og børn med flere behov, end en godkendelse i dag gør.

Et andet centralt tema i analysen af adoptionssystemet er støtten til adoptivfamilien. Om dette tema fremgår følgende af aftalen:

”Formidlingsbilledet påvirker også adoptivfamiliernes behov for støtte. Aftalepartiernes afsæt er, at det er forældrenes opgave at støtte barnet gennem opvæksten, og rådgivningen går derfor gennem forældrene. Samtidig er det vigtigt at anerkende, at adoptivbarnet skal ses som et selvstændigt individ med eget behov for støtte. Dernæst skal tiltagene både ses i forhold til den række af tilbud om støtte m.v., som generelt er tilgængelig for danske familier, ligesom de skal ses i

lyset af den eksisterende PAS-ordning. Der er dog særlige adoptionsspecifikke forhold, som kan nødvendiggøre en særlig støtte.

Partierne er således enige om, at PAS-rådgivning lige før og efter, at barnet kommer til Danmark, skal være obligatorisk som et vigtigt led i forberedelsen på at blive adoptivfamilie. Endvidere skal omfanget af denne rådgivning øges for yderligere at styrke dette element i støtten til adoptivfamilien. Ændringen skal bl.a. ses i lyset af, at ventetiden på et barn er blevet længere. Som andre former for støtte skal der tilbydes temaaftener med PAS-konsulenter og adoptanter for kommende adoptanter samt obligatoriske landemøder i organisationerne, som kommende adoptanter skal deltage i som en fortsat forberedelse på adoptionen, mens de venter på at blive matchet med et barn.

Aftalepartierne er også enige om, at der skal være adgang til PAS-rådgivning i en længere periode end 5 år efter, at barnet er kommet til Danmark, da behovet for støtte også kan opstå på et senere tidspunkt. Derfor ændres tilrettelæggelsen af det eksisterende PAS-tilbud, sådan at det er muligt at få rådgivning frem til, den adopterede fylder 18 år. I takt med barnets alder vil rådgivningen i højere grad skulle rettes mod den adopterede selv, ligesom den adopteredes alder kan have betydning for de temaer, rådgivningen skal kunne rumme. Spørgsmålet om åbenhed og kontakt med den oprindelige slægt kan således også være et tema for rådgivningen.

Den eksisterende PAS-ordning rummer samtalegrupper for adopterede, men det voksende fokus på støtte til de adopterede som gruppe er ikke i øvrigt imødekommet i tilbuddet. For denne gruppe gælder også, at de har samme adgang til støtte og rådgivning, som resten af befolkningen. Partierne er enige om vigtigheden af at afdække eventuelle særlige behov, denne gruppe måtte have, og derfor vil der som et led i denne aftale blive iværksat et forsøgsprojekt med PAS-rådgivning til voksne adopterede. Finansieringen vil som i den eksisterende PAS-ordning indeholde et element af egenfinansiering. Aftalepartierne er enige om at drøfte en mulig opfølgning på forsøget.”

I forlængelse heraf bygger aftalen også på en enighed om vigtigheden af at have kendskab til egen historie og oprindelse. Partierne tilkendegiver således i aftalen, at:

”Kendskabet til egen historie er en forudsætning for, at den enkelte adopterede har mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om at opspore sine rødder og således også kunne foretage et individuelt valg i forhold til en direkte kontakt med den oprindelige slægt. Den adopterede har muligheden for dette, og det er således centralt at respektere den enkeltes personlige valg.”

Partierne er på denne baggrund enige om at iværksætte forskning, der belyser åbenheds betydning for den adopteredes trivsel og livskvalitet.

Endelig er aftalepartierne enige om, at allerede eksisterende viden skal i spil og være tilgængelig på en måde, som kan bringe den i anvendelse hos de fagprofessionelle, som møder de adopterede og deres familie. Det er således et relevant fokus for området som sådant at iværksætte selvstændige initiativer med henblik på at understøtte den faglige vidensopsamling, der i forvejen sker. Aftalepartierne er derfor også enige om, at SFI skal have fokus på adoptionsområdet og i den forbindelse igangsætte relevante undersøgelser og vidensindsamling og lægger vægt på et skærpet fokus på, inden for de eksisterende rammer, at dokumentere den viden, som genereres gennem

PAS-ordningen, og som på anden måde udvikles og indsamles i forbindelse med administrationen af området, herunder ved oprettelsen af en kontakt mellem Ankestyrelsen og VISO for så vidt angår international adoption.

Det er med den politiske aftale fastlagt, at ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold mindst en gang årligt skal indbyde partierne til en drøftelse af status for aftalens virkning, herunder organisationens økonomiske status og betydningen heraf for gebyrerne samt ventetiden for adoptanterne. Der er også enighed mellem partierne om, at der efter en treårig periode gennemføres en evaluering af aftalens samlede konsekvenser.

3. Lovforslagets indhold

Lovforslaget indeholder følgende hovedelementer:

- Betingelserne for at få tilladelse til at yde international adoptionshjælp præciseres.
- Adgangen for en formidlende organisation til at yde hjælpearbejde begrænses til hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælp.
- Kompetencen til at tage stilling til, om et adoptionsforløb kan fortsætte, når der er anvist et barn til adoption til adoptionsansøgere, flyttes fra de adoptionsformidlende organisationer til Ankestyrelsen, sådan at det i alle tilfælde er staten, der tager stilling (godkendelse af et matchningsforslag i overensstemmelse med artikel 17 c i Haagerkonventionen).
- Tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer samles hos én myndighed, Ankestyrelsen.
- Der skabes tydelig hjemmel til at sikre informationer til brug for tilsynet.
- Der stilles krav om uanmeldt tilsynsbesøg hos en adoptionsformidlende organisation.
- Reaktionsmulighederne knyttet til tilsynet tydeliggøres.
- Tilsynet gøres tilgængeligt for offentligheden gennem offentliggørelse af en årsberetning.
- Adoptionsrådgivning til en adoptivfamilie umiddelbart før og efter, at et barn tager ophold hos en adoptant, gøres obligatorisk, og adgangen til adoptionsrådgivning i øvrigt fastsættes ved lov.

Den politiske aftale, som dette lovforslag skal udmønte, er suppleret af et bilag, hvoraf aftalens elementer mere specifikt er gengivet. En række af de elementer, som er indeholdt i den politiske aftale, skal implementeres administrativt. Udover hvad der fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger til de foreslåede ændringer, skal det særligt nævnes, at kravene til en adoptionsformidlende organisation i meget udstrakt grad vil blive fastslagt i akkrediteringen af organisationen. Også de ændringer af godkendelsesforløbet og godkendelsen, som følger af aftalen, vil skulle ske administrativt. Endelig er aftalens tiltag vedrørende adoptionsrådgivning og støtte til adoptivfamilie og adopterede samt tiltag, der skal understøtte den adopteredes mulighed for at søge tilbage til sin rødder, elementer, der i meget vid udstrækning reguleres administrativt og implementeres ved iværksættelse af forskning. Også det skærpede fokus på formidling og indsamling af viden på adoptionsområdet skal gennemføres administrativt.

3.1. Tilladelse til at yde international adoptionshjælp

3.1.1. Gældende ret

Efter adoptionslovens § 30 kan ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold give en eller flere organisationer tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, der ikke har dansk statsborgerskab. Sådanne organisationer kaldes ”adoptionsformidlende organisationer”. Efter bestemmelsens stk. 2 kan ministeren fastsætte nærmere regler om denne adoptionshjælp.

Adoptionshjælp omfatter anvisningsbistand, hvilket vil sige bistand til at skabe forbindelse mellem adoptionsansøgere med bopæl her i landet og børn fra andre lande med henblik på adoption, gennemførelsesbistand, hvilket vil sige bistand til, at adoptionerne kan gennemføres, og post adoption service, hvilket vil sige bistand til familierne efter hjemtagelse af et barn.

Muligheden for at give en organisation tilladelse til at yde adoptionshjælp er i overensstemmelse med Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til

internationale adoptioner, hvorefter adoptionshjælp kan ydes af autoriserede organer i den udstrækning, det er tilladt efter lovgivningen i den pågældende stat. Det følger også af konventionen, at et autoriseret organ udelukkende skal forfølge almennyttige mål på de vilkår og inden for de rammer, der er fastsat af de kompetente myndigheder i den stat, hvor de er autoriserede, og at de skal være ledet af og have ansat personer, der i kraft af deres moralske retskaffenhed og uddannelse eller erfaring er kvalificerede til at arbejde med international adoption, og at et autoriseret organ skal være underkastet tilsyn fra statens kompetente myndigheder med hensyn til at sammensætning, drift og økonomiske forhold.

Frem til den [xx] var to danske organisationer godkendt til at yde adoptionshjælp, DanAdopt og AC Børnehjælp. Disse organisationer blev den [xx] sammenlagt til en ny organisation, [xx], og denne organisation har tilladelse til at yde adoptionshjælp frem til den [30. november 2015]. Organisationen er som de tidligere organisationer underlagt lovgivningen om ikke-erhvervsdrivende fonde og ledes af en bestyrelse. De vilkår, der gælder for den nye organisation, er i vid udstrækning en videreførelse af de akkrediteringsvilkår og akkrediteringsaftaler, som også var gældende for de tidligere organisationer. Disse akkrediteringsskrivelser opstiller en række vilkår og krav i forhold til tilladelsen til at yde adoptionshjælp. Vilkårene fremgår af [xx] om akkreditering til [xx] om at yde adoptionshjælp. Kravene heri er uddybet ved akkrediteringsaftale af [xx].

Det fremgår af akkrediteringsvilkårene og -aftalen, at organisationens arbejde skal være bestemt af hensynet til barnets bedste, og at virksomheden skal drives på etisk og fagligt forsvarligt niveau samt være i overensstemmelse med lovgivning på området, herunder internationale konventioner. Videre fremgår det, at medlemmerne af en organisations bestyrelse og organisationens medarbejdere skal besidde den nødvendige moralske retskaffenhed og gennem deres uddannelse eller erfaring være kvalificerede til at arbejde med international adoptionshjælp. I bestyrelsen skal således indgå medlemmer med lægelig og juridisk indsigt og medlemmer med indsigt i socialt arbejde og international adoptionshjælp. En organisation skal videre råde over medarbejdere med indsigt i og erfaring med international adoptionshjælp samt en eller flere medarbejdere med indsigt i administrative og bogføringsmæssige forhold. De medarbejdere, som varetager kontakten til adoptionsansøgere, skal i kraft af deres uddannelse, erfaring eller personlige kvalifikationer have de nødvendige forudsætninger for og evner til at sætte sig i ansøgerens sted og kunne håndtere svære situationer og håndtere ansøgernes forskellige reaktioner hensigtsmæssigt. Endvidere skal en organisation råde over medarbejdere eller konsulenter, der har den nødvendige børnesagkyndige viden til at vurdere, om børn, der bringes i forslag til danske adoptionsansøgere, ligger inden for de pågældende ansøgers godkendelse.

En adoptionsformidlende organisation må ifølge akkrediteringsvilkårene kun indlede samarbejde om adoptionshjælp med samarbejdsparter, som Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen har godkendt på forhånd, og en sådan godkendelse kan tidsbegrænses. Ved stillingtagen til en anmodning om at godkende en ny samarbejdspart indgår en række faktorer med henblik på at vurdere, om den konkrete samarbejdspart og samarbejdet med denne lever op til Haagerkonventionens principper, herunder at der er et behov for hjælp til børn i det konkrete land gennem international adoption. Der kan gives tilladelse til at samarbejde med lande, som har tiltrådt Haagerkonventionen og lande, som ikke har tiltrådt konventionen. Det afgørende er, at det konkrete land og den konkrete samarbejdspart vurderes at være i stand til at leve op til konventionens principper. I forbindelse med godkendelsen af et samarbejde indhenter Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen efter behov oplysninger fra afgiverlandets centrale myndigheder på adoptionsområdet, hvilket som oftest sker skriftligt eller via den formidlende organisation.

Særligt om organisationernes økonomiske forhold fremgår det af akkrediteringsvilkår og -aftaler, at organisationerne ikke må drage utilbørlig økonomisk eller anden vinding i forbindelse med arbejdet med adoptionshjælp, og at betalingen for formidlingen af børn til adoption ikke må stå i misforhold til det udførte formidlingsarbejde. Det fremgår videre, at overskud fra arbejdet med adoptionshjælp alene må anvendes til humanitært arbejde, der har relation til adoptionshjælp. Det er således også tilladt for en organisation at udføre humanitært hjælpearbejde, dvs. hjælpearbejde som ikke har tilknytning til adoptionshjælp, under forudsætning af, at denne del af organisationens virksomhed holdes personale- og regnskabsmæssigt adskilt fra adoptionshjælpsvirksomheden. Endvidere er det tilladt for en organisation at videreformidle donationer fra adoptanter til bestemte modtagere i et land, som Danmark samarbejder med, efter adoptionen, eksempelvis en donation fra en adoptant til det børnehjem som et barn er adopteret fra.

De adoptionsformidlende organisationers drift er gebyrfinansieret. Som betaling for adoptionshjælpen opkræver organisationerne adoptionsgebyrer hos de adoptionsansøgere, som er tilmeldt organisationen. Gebyrerne reguleres ifølge akkrediteringsvilkårene efter principper, der er godkendt af Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen. Endvidere skal organisationen efter akkrediteringsaftalen holde Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen orienteret om størrelsen af gebyret, ligesom der skal orienteres om ekstraordinære gebyrændringer senest 4 uger, før ændringen får virkning. Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen godkender ikke gebyrernes størrelse, men organisationerne skal i forbindelse med eventuelle gebyrstigninger godtgøre over for Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, at de nødvendige forudsætninger for en gebyrstigning er til stede.

3.1.2. Den foreslåede ordning

De to tidligere adoptionsformidlende organisationer – og dermed også den nye organisation, der er en sammenlægning af disse – har gennem en lang årrække oparbejdet erfaring og ekspertise i forhold til adoptionsformidling. Denne viden er fastholdt i den nye organisation. Der er således en særlig viden om og særlige kompetencer i forhold til international adoption, ligesom organisationen har et allerede etableret samarbejde om adoptionsformidling i udlandet. En fortsat formidling af børn til international adoption gennem sådanne private organisationer vil bevare denne værdifulde erfaring og viden. Det vil også fastholde samarbejdsaftaler i udlandet, som i meget vid udstrækning har rod i mange års samarbejde med danske organisationer, ligesom organisationer er centrale aktører i forhold til fremadrettet at fastholde en adoptionsformidling til Danmark. Samtidig vil det betyde, at de kommende adoptanter i fuldt ud samme grad som i dag kan få støtte i løbet af adoptionsprocessen, ikke mindst under opholdet i barnets oprindelsesland i forbindelse med afslutningen af adoptionsprocessen. Af disse grunde skal adoptionsformidlingen fortsat ske gennem private organisationer.

Det er vigtigt, at antallet af adoptionsformidlende organisationer svarer til samarbejdslandenes behov for hjælp til børn gennem international adoption. Baggrunden er for det første, at den måde, adoptionsformidlingen er organiseret på, ikke i sig selv må kunne påvirke antallet af adoptionsansøgninger til de udenlandske samarbejdspartner. Dernæst skal det sikres, at organiseringen understøtter en stabil formidlingsvirksomhed af hensyn til de involverede parter. Akkrediteringen af en organisation skal således ske efter en konkret vurdering og afspejle det til enhver tid aktuelle formidlingsbillede i de lande, børnene kommer fra.

Den aktuelle formidlingssituation med få hjemtagne børn inden for de seneste år er med til at sætte de eksisterende adoptionsformidlende organisationer under pres. Dette forhold er ikke mindst relevant at have i erindring i en periode, hvor et nyt adoptionssystem skal implementeres, og hvor der også er et hensyn at tage til allerede ventende adoptionsansøgere.

Uanset at adoptionsformidlende organisationer besidder særlige forudsætninger for at yde adoptionshjælp, er der et behov for en tættere styring af organisationernes opgavevaretagelse ved bl.a. at stille mere specifikke krav i forhold til, hvilke kompetencer en organisation skal råde over, og ved at skabe tydelighed i forhold til, hvilke grundlæggende krav en adoptionsformidlende organisation skal leve op til, sådan at der ikke opstår tvivl herom. Det gælder bl.a. både kravet om at arbejde for barnets bedste og kravet om ikke at opnå utilbørlig vinding i forbindelse med adoptionshjælpen. I forhold til organisationens økonomi og styringen heraf har erfaringerne med området vist et behov for et særligt fokus herpå. Dette er også baggrunden for, at partierne bag den politiske aftale har besluttet, at det økonomiske tilsyn – i hvert fald i en periode – skal understøttes af ekstern kompetence i forhold til at indsamle oplysninger om økonomi og regnskabsmæssige forhold i en organisation til brug for tilsynet.

Som hidtil forudsætter et samarbejde med en udenlandsk part om adoptionshjælp forudgående tilladelse fra myndighedernes side. Vurderingen skal ske på baggrund af faktorer og præmisser, der er egnede til at afdække, om en samarbejdspart er i stand til at leve op til Haagerkonventionens principper, hvilket er den helt centrale forudsætning for en tilladelse. Der vil i den forbindelse også kunne tages hensyn til, hvordan det konkrete land regulerer tilstrømningen af ansøgninger, og om der er mulighed for fra dansk side at påvirke denne regulering, eksempelvis gennem fælles projekter der har til formål at vende strømmen af ansøgninger, så den går mod Danmark frem for fra Danmark. Derudover vil forhold såsom adgang til oplysninger om barnets forhold kunne tillægges betydning. Et konkret samarbejde må ikke være så ressourcekrævende, at det svækker organisationens evne til at varetage andre samarbejder på en betryggende måde. Særligt for så vidt angår ikke-konventionslande skal der udvises påpasselighed i forhold til godkendelsen af nye samarbejdsparter, ligesom der bør udvises forsigtighed ved stillingtagen til en ansøgning om indgåelse af formidlingsaftaler i helt nye samarbejdslande, der ikke har tiltrådt konventionen. Det er vigtigt med en mulighed for løbende at følge op på, om samarbejdsaftaler lever op til de krav, der stilles fra myndighedernes side. Dette kan sikres ved at fasttætte en tidsbegrænsning af tilladelsen i de tilfælde, hvor det vurderes at være nødvendigt.

International adoption er kun én blandt flere måder at hjælpe børn fra økonomisk set fattige lande, og international adoption er ikke løsningen på fattigdom. Derfor skal det humanitære hjælpearbejde fremover ikke kobles så tæt til adoptionsformidlingsopgaven, som det i en vis grad sker i dag. Det humanitære hjælpearbejde har i udgangspunktet et andet og større omfang end mindre projekter med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden eller anden bistand, der naturligt forudsættes at være en del af samarbejdet med de enkelte lande med henblik på at yde hjælp til de børn, for hvem international adoption ikke er den rigtige eller en mulig løsning. Det kan derfor også antages, at der er en større risiko for påvirkning af adoptionsformidlingen, hvis egentlig humanitær bistandsvirksomhed udøves af samme organisationer, som varetager adoptionshjælpen. På trods af det positive, der ligger i muligheden for at udnytte et indgående kendskab til et land til også at udføre større hjælpearbejde, kan den adgang, der er for en organisation til også at udføre humanitært hjælpearbejde, svække tydeligheden i forhold til et grundlæggende princip om, at hjælpearbejde ikke må kompromittere adoptionsformidlingen. Det vil derfor ikke længere være muligt for en adoptionsformidlende organisation at udføre humanitært hjælpearbejde, selvom denne

del af organisationens virksomhed er personale- og regnskabsmæssigt adskilt fra adoptionshjælpearbejdet. Samtidig er det nødvendigt at være opmærksom på karakteren af det hjælpearbejde med tilknytning til adoption, der kan udføres, sådan at dette hjælpearbejde ikke kommer til at påvirke adoptionsformidlingen på en uetisk måde. Der må således på ingen måde være tale om en sammenhæng mellem antallet af formidlede børn og omfanget af et hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden.

Det foreslås i lyset af ovenstående, at adoptionslovens regler om tilladelse til at yde international adoptionshjælp (adoptionsformidling) ændres sådan, at det af loven fremgår, at en adoptionsformidlende organisation skal arbejde for barnets bedste og drives på et etisk og fagligt forsvarligt niveau i overensstemmelse med adoptionsloven. Samtidig skal det fremgå, at der skal være juridiske, økonomiske og børnefaglige kompetencer i relation til adoption til stede i organisationen, og at der skal være medarbejdere med indsigt i og erfaring med international adoptionshjælp. Organisationen skal således være i stand til at håndtere hensynet til den såkaldte ”adoptionstrekanter”, dvs. barnet, den biologiske slægt og adoptanten.

En del af den viden, der skal være til stede i en organisation, skal oparbejdes eller vedligeholdes gennem undervisning, som Ankestyrelsen vil tilbyde. Ankestyrelsen vil således kunne tilbyde undervisning i de relevante konventioner på området og forståelsen af dansk lovgivning i lyset heraf, ligesom styrelsen vil kunne undervise i andre relevante juridiske emner. Endvidere vil der via de psykologer, der er tilknyttet Ankestyrelsen gennem PAS-ordningen, dvs. Ankestyrelsens tilbud om adoptionsrådgivning og undervisning, kunne bibringes en organisation viden om børnesagkyndige temaer i den udstrækning, der vurderes at være behov herfor, herunder også om betydningen af åbenhed og kontakt med barnets oprindelige slægt. Ankestyrelsen vil også have ansvaret for et introduktionsforløb til organisationens kontaktpersoner om de danske regler og krav på adoptionsområdet. Disse elementer af den politiske aftale vil blive håndteret administrativt.

Det foreslås videre, at det skal fremgå af loven, at en organisations økonomiske forhold skal varetages på en forsvarlig måde, og at organisationen ikke må drage utilbørlig økonomisk eller anden vinding i forbindelse med arbejdet med adoptionshjælp, ligesom adoptanternes betaling for organisationernes formidling af børn til adoption ikke må stå i misforhold til det udførte formidlingsarbejde.

Adoptionsloven ændres også sådan, at det fremgår, at en adoptionsformidlendes organisation alene må udføre hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpen. For at styrke kontrollen med dette hjælpearbejde vil der skulle ske godkendelse af projektorienteret hjælpearbejde fra Ankestyrelsens side, inden det kan sættes i værk.

I forhold til videreførelsen af kravet om, at Ankestyrelsen skal give tilladelse til at samarbejde med udenlandske parter om adoptionshjælp, ændres loven sådan, at dette fremgår direkte heraf. En sådan tilladelse vil i udgangspunktet være tidsbegrænset, medmindre det ikke er nødvendigt at have en på forhånd fastlagt mulighed for at revurdere samarbejdet. Samtidig fremgår af det af loven, at ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold tager stilling til, hvilke lande Danmark kan samarbejde med, da beslutningens overordnede karakter tilsiger, at den træffes af ministeren.

Endelig indsættes en bemyndigelsesbestemmelse, der bl.a. vil blive brugt til at fastsætte nærmere regler og vilkår for adoptionshjælpsvirksomheden, herunder nærmere krav om hvilke kompetencer

der skal være til stede i organisationen. Bestemmelsen vil også blive brugt til at opstille klare krav vedrørende organisationernes økonomiske forhold, herunder om gebyrændringer og revision af årsregnskaber til brug for tilsynet med de økonomiske forhold, og om de varetages i overensstemmelse med de krav, der stilles i forbindelse med tilladelsen til at yde adoptionshjælp. Derudover vil bemyndigelsesbestemmelsen blive brugt til at fastsætte regler for en organisations adgang til at udføre hjælpearbejde med tilknytning til adoption og regler for godkendelse af sådan hjælpearbejde.

De skærpede krav, der med dette lovforslag stilles til en adoptionsformidlende organisation, med henblik på at skabe større sikkerhed for børnene og tryghed for de ventende adoptionsansøgere, og som også løbende er stillet på specifikke områder inden for de seneste år, påvirker ressourcerne i en organisation. For at understøtte en højere grad af stabilitet i de adoptionsformidlende organisationer, og dermed indirekte også en højere grad af forudsigelighed i forhold til det økonomiske aspekt for adoptionsansøgere, har partierne bag den politiske aftale besluttet, at der skal ydes et tilskud til driften af en organisation, sådan at der er den nødvendige robusthed i forhold til at varetage opgaven i overensstemmelse med intentionerne bag de skærpede krav. En sådan driftsstøtte skal ses som en konstant støtte til området som sådan, og statens samlede tilskud vil således være det samme uafhængigt af antallet af organisationer. Støtten ændrer ikke på det almindelige princip om, at adoptionsformidlingen finansieres af omkostningsbestemte adoptionsgebyrer. Partierne er endvidere enige om at drøfte den økonomiske støtte til adoptionsformidlende organisationer, hvis der sker ændringer i formidlingsbilledet.

3.2. Tilladelse til et adoptionsforløb kan fortsætte – godkendelse af matchningsforslag

3.2.1. Gældende ret

3.2.1.1. Godkendelse af matchningsforslag

Efter Haagerkonventionens artikel 17 c kan en beslutning om at betro et barn i en adoptionsansøgers varetægt kun træffes i afgiverlandet, og kun såfremt centralmyndighederne i begge lande har bestemt, at adoptionsproceduren kan fortsætte. Hvis adoptionen vurderes ikke at være til gavn for barnet, kan adoptionsforløbet således stoppes. Centralmyndighedsopgaven i forhold til artikel 17 c – godkendelse af et matchningsforslag – er i dag delegeret til den adoptionsformidlende organisation og adoptionssamrådet.

Normalt vil matchningsproceduren tage sit udgangspunkt i, at der fra de udenlandske adoptionsmyndigheder eller formidlingsinstitutioner bringes et konkret barn i forslag til en adoptionsansøger. I disse tilfælde vurderer den adoptionsformidlende organisation, om barnet ligger inden for ansøgerens generelle godkendelse. Hvis matchningsforslaget ligger inden for ansøgerens godkendelsesramme, sender organisationen forslaget til ansøgeren til tilkendegivelse af, om vedkommende er indstillet på at modtage barnet.

Organisationen underretter statsforvaltningen om ansøgerens tilkendegivelse og sender samtidig oplysningerne om barnet til statsforvaltningen. Underretning af statsforvaltningen om alle matchningsforslag giver sagsbehandlerne og adoptionssamrådet indsigt i afgiverlandenes matchningsforslag, således at sagsbehandlerne og samrådet hele tiden er sikret en opdateret viden og den faglige indsigt, der er en forudsætning for undersøgelsen og afgørelsen om godkendelse i fase 3. Hvis statsforvaltningen finder anledning til det, kan den efterfølgende forelægge konkrete

matchningsforslag med bemærkninger eller kritik for Adoptionsnævnet, som fører tilsyn med organisationernes behandling af matchningsforslag. Også i andre sager videregiver statsforvaltningen – i det omfang Adoptionsnævnet beder om det – matchningssagen til nævnet med henblik på en efterfølgende overordnet kontrol, udarbejdelse af statistik m.v.

Adoptionsnævnets tilsyn med behandlingen af matchningssager er afgrænset, sådan at nævnet i forhold til en konkret sag ser på, om organisationerne følger de krav og retningslinjer, der gælder for så vidt angår matchningen. Hvis den konkrete matchningssag kan give anledning til generelle tiltag, skal nævnet underrette Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen. Nævnet foretager endvidere generelle sagsgennemgange, når der vurderes at være behov for dette.

Hvis ansøgeren afslår at modtage et barn, selvom det ligger inden for godkendelsen, skal organisationen underrette adoptionssamrådet med henblik på, at samrådet får lejlighed til at vurdere, om ansøgerens godkendelse som adoptant eventuelt skal trækkes tilbage.

Er organisationen i tvivl om, hvorvidt barnet ligger inden for godkendelsen, forelægger organisationen sagen for adoptionssamrådet, der tager stilling til, om matchningsforslaget ligger inden for ansøgerens godkendelsesramme. Det forudsættes, at de adoptionsformidlende organisationer udviser tilbageholdenhed ved vurdering af matchningsforslag, således at samrådene får lejlighed til at tage stilling til et matchningsforslag, medmindre det åbenbart ligger inden for ansøgerens godkendelse.

Ligger det udenlandske matchningsforslag efter organisationens vurdering uden for ansøgerens godkendelse, skal organisationen gøre ansøgeren bekendt med afgiverlandets forslag og med vurderingen af forslaget. Ansøgeren skal samtidig gøres bekendt med, at der er mulighed for at ansøge om at få udvidet den generelle godkendelse til at omfatte det konkrete barn. Hvis ansøgeren ønsker at ansøge herom, forelægges dette spørgsmål for adoptionssamrådet.

Hvis en sag videregives fra den formidlende organisation til adoptionssamrådet – enten fordi organisationen er i tvivl om, hvorvidt barnet falder inden for ansøgerens godkendelse eller finder, at dette ikke er tilfældet – hører vurderingen af barnet under adoptionssamrådets kompetence.

Sager om matchning, der forelægges adoptionssamrådet enten til afgørelse af, om barnet ligger inden for ansøgerens godkendelse, eller til afgørelse af, om ansøgeren kan meddeles en udvidet godkendelse til det omhandlede barn, skal behandles hurtigst muligt, idet hensynet til barnet klart taler for, at der hurtigst muligt tages stilling til, om det kan placeres hos den foreslåede familie. Erfaringer med sagsbehandlingen i adoptionssamrådet viser, at behandlingen af et matchningsforslag og stillingtagen til udvidelse af adoptionsansøgerens godkendelse sker inden for 1-2 uger.

Ved vurdering af matchningsforslaget ses der særligt på de foreliggende oplysninger om barnet fra afgiverlandet samt den erklæring om barnet, som organisationens danske pædiater har udarbejdet på baggrund heraf. Mængden af oplysninger samt kvaliteten af disse, herunder hvor gamle oplysningerne er, har stor betydning for samrådets lægelige vurdering af barnet. Stillingtagen til, om ansøgerne kan få udvidet deres godkendelse til at omfatte et konkret barn, sker ved en vurdering af ansøgernes ressourcer og evner i relation til de specifikke behov, der måtte være hos barnet. Dette sker bl.a. på baggrund af yderligere en samtale med ansøgerne om disse aspekter efter, at ansøgerne også har haft mulighed for at drøfte oplysningerne om barnet med en læge.

I forhold til enkelte afgiverlande sker det, at de udenlandske adoptionsmyndigheder bringer børn i forslag, uden at der er taget stilling til, hos hvilken adoptant barnet ønskes placeret. Hvis organisationen vurderer, at det pågældende barn falder inden for godkendelsen hos den ansøger, som står øverst på ventelisten til et barn fra det pågældende land, kan organisationen sende forslaget til ansøgeren til tilkendegivelse af, om vedkommende er indstillet på at modtage barnet. Hvis organisationen bringer barnet i forslag til en anden ansøger på ventelisten end den, som står øverst på ventelisten, skal sagen sendes til adoptionssamrådet med henblik på matchning, medmindre organisationen har stillet barnet i forslag til den ansøger med aldersrelevant godkendelse, som står øverst på ventelisten.

I visse tilfælde vil afgiverlande, der måske normalt selv udvælger barnet til den konkrete adoptionsansøger, vælge at bede en dansk organisation om at søge et såkaldt svært anbringeligt barn anbragt hos en dansk adoptionsansøger. Dette vil især dreje sig om ældre børn eller børn med særlige fysiske eller psykiske vanskeligheder. Den formidlende organisation har i praksis normalt ikke ansøgere godkendt til adoption af sådanne børn på venteliste, og organisationen søger derfor efter interesserede ansøgere til børnene i organisationens nyhedsbrev eller på deres hjemmesider ("Børn søger forældre"). Når en ansøger responderer på omtalen af et konkret barn og ønsker at adoptere barnet, sendes oplysningerne om barnet til godkendelse i adoptionssamrådet, idet godkendelse af matchningen som nævnt oftest forudsætter en udvidelse af ansøgerens oprindelige godkendelse.

En adoptionsansøger har i forbindelse med sin stillingtagen til et matchningsforslag mulighed for at søge rådgivning hos de læger m.v., der er tilknyttet de adoptionsformidlende organisationer og Adoptionsnævnet samt hos ansøgerens egen læge. Hvis adoptionssamrådet har været inddraget i sagen, vil ansøgeren tillige kunne søge rådgivning lægefaglig rådgivning gennem statsforvaltningen.

Hvis ansøgeren – eventuelt efter at have søgt rådgivning – er uenig med den formidlende organisation i forhold til vurderingen af barnet, har ansøgeren mulighed for at klage over organisationen til Adoptionsnævnet.

3.2.1.2. Godkendelse som adoptant

En godkendelse som adoptant meddeles almindeligvis som en generel godkendelse til et barn, der ikke på forhånd er kendt. Der kan dog også søges om godkendelse til et konkret barn, som ansøgeren på forhånd kender. Godkendelsens ramme definerer barnets alder og kendte fysiske og psykiske tilstand, og der skelnes i den forbindelse i dag mellem en almen godkendelse og en udvidet godkendelse.

En almen godkendelse er en godkendelse til at adoptere et barn i alderen 0-36 måneder uden væsentlige kendte fysiske eller psykiske helbredsproblemer. En almen godkendelse indebærer, at en ansøger skal kunne acceptere at adoptere et barn i den nævnte aldersramme, og det er ikke muligt at give en godkendelse med en snævrere ramme end denne. På samme måde kan den almene godkendelse ikke afgrænses til bestemt køn, bestemt etnisk afstamning eller lign. Det skyldes, at kommende adoptanter må forventes at have rummelighed i forhold til det kommende barn og ikke basere adoptionsønsket på præferencer af denne art.

En udvidet godkendelse omfatter børn ældre end 36 måneder, søskende eller eventuelt et barn, der på grund af kendte fysiske eller psykiske helbredsforhold må anses for mere ressourcekrævende.

Afgørelsen af, om ansøgeren skal meddeles en almen eller en udvidet godkendelse, afhænger dels af ansøgerens ansøgning, dels af adoptionssamrådets vurdering af ansøgerens ressourcer. I den forbindelse vil ansøgerens alder også kunne få indflydelse på, hvilken aldersramme ansøgeren kan godkendes til.

I 2009 blev en arbejdsgruppe nedsat under Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen (dengang Familiestyrelsen) bestående af repræsentanter fra de formidlende organisationer, statsforvaltningerne, Adoption & Samfund samt Familieretsafdelingen. Arbejdsgruppen havde til opgave at overveje, om matchningsproceduren og sondringen mellem almen og udvidet godkendelse var tidssvarende og i tilstrækkelig grad sikrede barnets bedste. Arbejdsgruppen indstillede enstemmigt, at begreberne almen og udvidet godkendelse afskaffes og erstattes af én godkendelse til adoption, sådan at godkendelsesrammen fremover i højere grad afspejler den aktuelle formidlingssituation og de børn, der frigives til adoption. Der var ligeledes enighed om, at godkendelsen til adoption fortsat skal indeholde kriterier om alder på barnet og søskende, dog sådan, at aldersrammen for adoption af søskende udvides fra de nuværende 0-36 måneder til 0-72 måneder.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at adoptionssamrådet behandlede 27 % af matchningsforslagene i 2013, og en årsag til, at et barn blev vurderet at være uden for ansøgerens godkendelse, var i 25 % af tilfælde, at barnet var for gammelt.

Adoptionssamrådets afgørelse om godkendelse som adoptant bygger på et faseopdelt undersøgelses- og godkendelsesforløb. Faseopdelingen har til formål dels at sikre en tidlig afklaring af de objektive godkendelseskrav, dels at sikre adoptionsansøgerne mulighed for selvrefleksion- og selvselektion og dialog med myndighederne undervejs i forløbet, sådan at vurderingen af ansøgernes ressourcer baseres på mere end blot myndighedskontrol. I fase 1 skal myndighederne afklare, om ansøgerne opfylder en række generelle og objektive kriterier, mens fase 2 omfatter gennemførelsen af et adoptionsforberedende kursus, og fase 3 er en vurdering af ansøgernes personlige og følelsesmæssige ressourcer i forhold til at skulle varetage omsorgen for et adoptivbarn, dvs. om ansøgeren efter en individuel vurdering kan anses for egnet til at adoptere et barn. Denne vurdering af ansøgerens individuelle ressourcer må ikke finde sted i forløbets fase 1, men skal afvente fase 3. Der kan således heller ikke iværksættes en nærmere undersøgelse af ansøgerens individuelle ressourcer i fase 1.

Adoptionsnævnet har til brug for udarbejdelsen af helhedsanalysen af adoptionssystemet peget på, at der kan være anledning til at overveje at åbne muligheden for, at statsforvaltningen i særlige tilfælde allerede under fase 1-undersøgelsen får mulighed for at iværksætte en nærmere undersøgelse af ansøgerens individuelle ressourcer og om nødvendigt kunne give afslag på godkendelse, hvis det allerede i denne fase er klart, at ansøgeren ikke har de fornødne ressourcer til at blive godkendt som adoptant.

3.2.2. Den foreslåede ordning

Haagerkonventionens bestemmelse om, at både afgiverlandet og modtagerlandet skal give tilladelse til, at en adoptionsproces kan fortsætte, og således også har mulighed for at standse processen, hvis

adoptionen vurderes ikke at være til gavn for barnet, er en af de mest centrale sikkerhedsforanstaltninger i konventionen. Muligheden for at standse adoptionsprocessen kan bringes i anvendelse, hvis en adoption rummer betydelige juridiske udfordringer, eller fordi andre årsager, såsom betydelige helbredsproblemer hos barnet, indikerer, at en adoption ikke vil være til barnets bedste.

Stillingtagen til matchningsforslag varetages i dag af de adoptionsformidlende organisationer, der også udsteder den erklæring efter konventionen, som giver tilladelse til at fortsætte processen. Dog ligger opgaven i visse tilfælde i adoptionssamrådet og sådan, at det er statsforvaltningen, der udsteder erklæringen om, at forløbet kan fortsætte, når adoptionssamrådet har truffet afgørelse.

Med henblik på at sikre staten kontrol med og indsigt i alle sager fratages de adoptionsformidlende organisationers kompetencen til at godkende matchningsforslag, og denne kompetence placeres i stedet i Ankestyrelsen. Det betyder, at opgaven fremover fuldt ud varetages af staten og dermed ikke kun for så vidt angår de sager, der allerede i dag behandles i adoptionssamrådet. Ændringen skal øge sikkerheden for barnet i processen samtidig med, at det styrker den statslige kontrol med området som sådan.

Håndteringen af dette led i adoptionsprocessen skal rumme både en vurdering af barnets helbredsforhold og en kontrol af dokumentationen for frigivelsen af barnet til international adoption. Der er således som hidtil nogle grundlæggende krav til oplysninger fra afgiverlandet, der skal være opfyldte, før der kan udstedes en erklæring om, at adoptionsforløbet kan fortsætte. I det omfang sådanne oplysninger er mangelfulde, tvivlsomme eller ikke findes i sagen, skal baggrunden for dette undersøges.

En hensigtsmæssig tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen, hvor ikke mindst barnets behov for, at sagsbehandlingen sker smidigt og hurtigt, imødekommes, vil indebære, at opgaven deles mellem Ankestyrelsen og adoptionssamrådet, sådan at Ankestyrelsen tager stilling til matchningsforslag i de tilfælde, hvor et barn er inden for ansøgerens godkendelse, mens adoptionssamrådet fortsat tager stilling i tilfælde, hvor barnet er uden for en godkendelse, eller hvor der er tvivl. Også i tilfælde, hvor matchningen først skal ske i Danmark, og hvor dette forudsætter en nærmere stillingtagen til barnets behov i forhold til ansøgernes ressourcer, skal kompetencen som i dag være under adoptionssamrådet, ligesom det fortsat er adoptionssamrådet, der skal tage stilling til matchningen i situationer, hvor der søges efter forældre til et svært anbringeligt barn.

Adoptionssamrådet besidder således den nødvendige lægefaglige ekspertise i forhold til at vurdere et barns helbredsforhold i situationer, hvor barnet ikke klart er inden for ansøgerens godkendelse. Hvis barnet efter adoptionssamrådets vurdering falder uden for godkendelsen, vil ansøgeren kunne bede om en udvidelse af godkendelsen med henblik på at adoptere barnet. Det er adoptionssamrådet, der har kompetence til at godkende adoptanter og dermed også har de nødvendige forudsætninger for at behandle dette element i sagen. Først når ansøgerens anmodning om udvidelsen af godkendelsen til det konkrete barn er imødekommet, vil der kunne udstedes en erklæring i overensstemmelse med artikel 17 c om, at adoptionsprocessen kan fortsætte. Den relativt komplicerede sagsgang i dette udsnit af matchningssagerne varetages i lyset af, at sagen skal behandles hurtigst muligt af hensyn til barnet, bedst i adoptionssamrådet.

Inden der udstedes en erklæring om, at adoptionsforløbet kan fortsætte, skal statsforvaltningen ligesom Ankestyrelsen påse, at de nødvendige dokumenter foreligger. Hvis det ikke er tilfældet,

skal Ankestyrelsen foretage en nærmere undersøgelse af dokumentationen. Ankestyrelsen fører tilsyn med adoptionsformidlingen og har kontakten med de udenlandske myndigheder m.v. og har dermed de bedste forudsætninger for at foretage en sådan nærmere undersøgelse. Det betyder bl.a., Ankestyrelsen overtager den nærmere undersøgelse af sagens juridiske dokumenter fra adoptionssamrådet, hvis sagen i øvrigt behandles der på grund af barnets forhold, jf. ovenfor.

For at opnå den tilsigtede kontrol med adoptionsforløbene, skal vurderingen af de foreliggende oplysninger om frigivelsesprocessen i afgiverlandet – på samme måde som vurderingen af barnet i forhold til adoptionsansøgerens godkendelse – så vidt muligt ske, inden adoptionsansøgeren anvises barnet. Det vil således være muligt at foretage denne vurdering, før adoptionsansøgeren orienteres, i langt størstedelen af de sager, som behandles af Ankestyrelsen. Der vil dog kunne være tilfælde, hvor det eksempelvis på grund af tidsfrister fastsat i afgiverlandet er nødvendigt at orientere adoptanten om barnet, straks matchningsforslaget modtages. Endvidere vil det i forhold til de forslag, som adoptionssamrådet tager stilling til, også kunne være nødvendigt med et parallelt forløb, da der i disse sager ofte også skal tages stilling til en anmodning om udvidelse af en godkendelse, ligesom der også her kan være fastsat svarfrister fra afgiverlandet af hensyn til barnet.

Af hensyn til barnet er det som nævnt afgørende, at sager om godkendelse af matchningsforslag behandles hurtigst muligt. I forhold til de sager, der behandles i Ankestyrelsen, er det udgangspunktet, at der skal tages stilling til forslaget inden for 1 uge. I tilfælde, hvor der er behov for at undersøge oplysninger nærmere, vil det samlede tidsforbrug på den konkrete sag kunne blive øget. Godkendelsen af de enkelte matchningsforslag vil eksempelvis kunne omfatte sagsskridt, der ikke alene vil være tidskrævende men også afhænge af andre myndigheders sagsbehandlingstid. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor der viser sig et behov for at få bekræftet validiteten af et dokument eller videreformidle spørgsmål til de relevante myndigheder i afgiverlandet.

Adoptionssamrådet bruger erfaringsvist 1-2 uger på at tage stilling til et matchningsforslag. En stillingtagen i adoptionssamrådet vil som nævnt i størstedelen af tilfældene også omfatte en stillingtagen til en ansøgning om udvidelse af en godkendelse, og sagerne er således mere komplekse.

Ankestyrelsen skal have indblik i alle sager, også de sager der behandles i adoptionssamrådet. Derfor skal Ankestyrelsen have sagen tilsendt sammen med matchningsforslaget og adoptionssamrådets afgørelse. Dette skal ske umiddelbart efter, at adoptionssamrådet har afsluttet behandlingen af sagen, hvis sagen ikke allerede er i Ankestyrelsen med henblik på en nærmere undersøgelse af dokumentationen for frigivelsen af barnet. På den måde sikres det, at Ankestyrelsen til enhver tid har det bedst mulige indblik i relevante oplysninger til brug for tilsynet, og at oplysningerne i den konkrete sag snarest muligt kan indgå i Ankestyrelsens øvrige behandling af sager fra det konkrete land. Det vil være den adoptionsformidlende organisation, der sender sagen til Ankestyrelsen.

Den systematiske gennemgang af alle sager sikrer Ankestyrelsen løbende indsigt i helt centrale dokumenter vedrørende adoptionsprocessen. Samtidig vil denne løbende indsigt gøre det muligt at kvalificere sagsbehandlingen af de enkelte sager, herunder fremme sagsbehandlingen ved at gøre konkret og relevant viden om adoptionsprocesserne i de enkelte lande tilgængelig for de sagsbehandlende myndigheder.

Den øgede viden om adoptionsprocessen i de enkelte lande, og om hvordan formidlingen fra disse lande udvikler sig, som Ankestyrelsen opnår ved den foreslåede ændring, giver endvidere mulighed for at afdække eventuelle uheldige mønstre og dermed opnå vigtig viden til brug for tilsynet. Den foreslåede ændring er således ikke alene en styrkelse af sagsbehandlingen af den enkelte adoptionssag, men også en meget central styrkelse af tilsynet med adoptionsformidlingen.

Ankestyrelsens og adoptionssamrådets behandling af matchningsforslag skal ses i sammenhæng med overvejelser om ændringer af godkendelsen som adoptant. De børn, der har behov for hjælp gennem international adoption, er i stigende grad ældre børn eller børn med særlige behov. Det eksisterende godkendelsessystem er imidlertid i vid udstrækning tilrettelagt med henblik på, at størstedelen af de børn, der bortadopteres internationalt, er børn under 3 år uden kendte fysiske eller psykiske udfordringer. Dette betyder, at flere ansøgere i dag får udvidet deres godkendelse i forbindelse med matchningen og derved på ny skal have vurderet deres ressourcer, hvilket afstedkommer en reel udbygning af godkendelsesprocessen.

Godkendelsesrammen for adoptanter vil i lyset heraf blive ændret i overensstemmelse med den indstilling, som arbejdsgruppen under Ankestyrelsens Familieretsafdeling afgav. Det betyder, at begreberne almen og udvidet godkendelse afskaffes og erstattes af én godkendelse, som rummer mere end den almene godkendelse i dag, og hvor aldersrammen for søskende udvides fra de nuværende 0-36 måneder til 0-72 måneder, samtidig med at de øvrige elementer i arbejdsgruppens indstilling indarbejdes i godkendelsesforløbet. Herudover udvides den almindelige aldersramme fra 0-36 måneder til 0-48 måneder, idet der ikke er udviklingsmæssige forhold, der i væsentlig grad tilsiger at fastholde rammen på 0-36 måneder. Endvidere vil en sådan ændret aldersramme for barnet i højere grad stemme overens med formidlingsbilledet. Som det fremgår af de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.1.2., var barnets alder i et betragteligt omfang årsagen bag, at adoptionssamrådet skulle tage stilling til et matchningsforslag. Ændringen af godkendelsen må således forventes at have betydning for antallet af sager, hvor adoptionssamrådet skal tage stilling til et matchningsforslag.

Selve undersøgelses- og godkendelsesforløbet har også givet anledning til overvejelser om ændring. Der er tale om et relativt langstrakt og meget grundigt forløb, som er opbygget efter en fasestruktur, der kan forekomme tung og krævende i forhold til ansøgerne. Hertil kommer, at ansøgerne ikke sjældent i længere tid forinden har forsøgt at få børn, og at ønsket om og muligheden for at adoptere således kommer i forlængelse af et forløb, der for nogle allerede har været ganske belastende. Undersøgelses- og godkendelsesforløbet bør derfor være tilrettelagt sådan, at ansøgeren ikke deltager i forløbet ud over, hvad der er nødvendigt. Med afsæt i dette hensyn skal det være muligt at afdække en ansøgers individuelle ressourcer i fase 1, hvis der på dette tidspunkt foreligger oplysninger om ansøgeren, som gør det yderst tvivlsomt, om ansøgeren vil kunne godkendes som adoptant efter en individuel vurdering. Viser en tidlig afdækning af ansøgerens ressourcer, at den pågældende ikke er egnet til at adoptere, skal det også være muligt at give afslag af denne årsag i fase 1 for herved at undgå at belaste ansøgeren unødvendigt.

Muligheden for at foretage en psykologundersøgelse af ansøgerens ressourcer i fase 1 må antages kun at ville skulle anvendes i helt enkeltstående tilfælde, og dermed vil ændringen kun helt undtagelsesvist få betydning for ansøgerne. Antagelsen om, at en ansøger næppe har de nødvendige ressourcer til at adoptere, skal således være ganske klar og velbegrundet, før en nærmere undersøgelse kan iværksættes.

De beskrevne forslag til ændringer gennemføres ved at indsætte en bestemmelse i loven om, at Ankestyrelsen snarest tager stilling til, om et matchningsforslag kan godkendes, hvis det barn, der bringes i forslag, falder inden for ansøgerens godkendelse. I tilfælde, hvor dette ikke er tilfældet, foretages vurderingen af adoptionssamrådet. Endvidere indsættes en bemyndigelsesbestemmelse, som gør det muligt at fastsætte nærmere regler for Ankestyrelsens behandling af disse sager, herunder fastsætte en frist for Ankestyrelsens behandling, hvorefter der i udgangspunktet skal tages stilling til matchningsforslaget inden for 1 uge, medmindre der er forhold, som det er nødvendigt at undersøge nærmere af hensyn til barnet.

En implementering af en ændret godkendelsesramme vil ske administrativt med hjemmel i den gældende bemyndigelsesbestemmelse i adoptionslovens § 25, nr. 1. En sådan ændring vil påvirke indholdet af adoptionsprocessen for så vidt angår både krav til ansøgerne og indholdet af det adoptionsforberedende kursus, som skal forberede ansøgerne på modtagelsen af barnet. Disse ændringer vil ligeledes blive gennemført administrativt. På samme måde vil en ændring af tilrettelæggelsen af undersøgelses- og godkendelsesforløbet ske administrativt med hjemmel i den nævnte bemyndigelsesbestemmelse.

3.3. Tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer

3.3.1. Gældende ret

Tilsynet med adoptionsformidlende organisationer varetages af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold og Adoptionsnævnet. I praksis udføres ministerens tilsyn af Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, der er en del af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen stiller endvidere sekretariatsbistand til rådighed for Adoptionsnævnet.

Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen er centralmyndighed for Danmark efter Haagerkonventionen. Som centralmyndighed skal Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen udføre de opgaver, som ifølge Haagerkonventionen påhviler centralmyndighederne, herunder tage alle passende forholdsregler for at hindre utilbørlig økonomisk eller anden form for vinding i forbindelse med en adoption og for at afværge enhver praksis, der er i strid med konventionen. Som nævnt ovenfor følger det også af konventionen, at en adoptionsformidlende organisation skal være underkastet tilsyn fra statens kompetente myndigheder.

Adoptionsloven indeholder ikke nærmere regler om tilsynet med formidlende organisationer. Bekendtgørelse nr. 807 af 21. juni 2013 om adoption (herefter adoptionsbekendtgørelsen) indeholder i § 72 en bestemmelse om tilsynet med adoptionsformidlende organisationer. Endvidere indeholder bekendtgørelse nr. 808 af 21. juni 2013 om forretningsorden for Adoptionsnævnet (herefter Adoptionsnævnets forretningsorden) i § 2 og §§ 25-29 bestemmelser om tilsynet med adoptionsformidlende organisationer. Tilsynet er i øvrigt reguleret i akkrediteringsvilkår og -aftale for organisationen. I det følgende gennemgås den gældende regulering af tilsynet.

Efter § 72 i adoptionsbekendtgørelsen fører Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen tilsyn med adoptionsformidlende organisationer, dog sådan at Adoptionsnævnet fører tilsyn med disse organisationers behandling af matchningsforslag og med den virksomhed, der relaterer sig til børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold. Samme afgrænsning og kompetencefordeling fremgår af § 2 i Adoptionsnævnets forretningsorden.

Tilsynsmyndighederne skal føre tilsyn med, om en organisation overholder lovgivningen og de vilkår, der gælder for dens virksomhed med adoptionsformidling. Det følger af de vilkår for tilladelsen til at yde adoptionshjælp, som er stillet i ovennævnte akkrediteringsskrivelser, at der navnlig føres tilsyn med, om en organisation udfører virksomheden til barnets bedste, om virksomheden udføres etisk og fagligt forsvarligt uden økonomisk vinding for øje, om organisationen påser, at matchningen sker i overensstemmelse med adoptanternes godkendelse, om organisationernes medarbejdere lever op til nogle nærmere bestemte faglige og etiske standarder, om organisationen administrerer og udfører sin virksomhed i overensstemmelse med nogle nærmere bestemte sagsgange, om organisationen aflægger regnskaber og budgetter efter nærmere bestemte kriterier, og om organisationen i udlandet kun samarbejder med godkendte organisationer m.v., som til stadighed lever op til nogle bestemte etiske og økonomiske kriterier. Tilsynet baserer sig i praksis samtidig på en nødvendig tilvejebringelse og vedligeholdelse af viden om regler og processer i de lande, som en organisationen arbejder i.

Adoptionsnævnet fører som nævnt i de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.1. også tilsyn med behandlingen af matchningssager, og dette tilsyn er afgrænset, sådan at nævnet i forhold til en konkret sag ser på, om en organisation følger de krav og retningslinjer, der gælder for så vidt angår matchningen. Nævnet forholder sig også til omfanget og karakteren af oplysningerne om børnene fra afgiverlandene. Hvis den konkrete matchningssag kan give anledning til generelle tiltag, skal nævnet underrette Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen. Nævnet skal agere, hvis sagen giver anledning til tiltag på nævnets tilsynsområde, der omfatter oplysningerne om børnenes helbredsforhold og psyko-sociale forhold. Nævnet har således udstedt en række henstillinger vedrørende organisationers og adoptionssamråds behandling af oplysninger om børnene samt om, hvilke undersøgelser m.v. der er nødvendige for at foretaget en helbreds-vurdering af barnet i forbindelse med matchning. Nævnet foretager endvidere generelle sagsgennemgange, når der vurderes at være behov for dette, og foretager tilsynsrejse med henblik på afdækning af børnenes forhold i afgiverlandet samt myndighedernes håndtering af vurderingen af børnene, matchningskriterier m.v.

I forhold til den del af en organisations virksomhed i udlandet, der vedrører børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold, ser nævnet eksempelvis på børnenes forhold på et børnehjem til brug for behandlingen af sager om matchningen af børn. Hvis der imidlertid er tale om forhold af en sådan karakter, at det kan få betydning for organisationens tilladelse til at samarbejde med det pågældende børnehjem, skal nævnet underrette Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen herom, da dette falder ind under denne myndigheds kompetence i forhold til tilsynet med organisationer.

Kompetencefordelingen mellem Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen og Adoptionsnævnet er alene overordnet reguleret, og vurderingen af, hvilken myndighed der er kompetent, vil afhænge af en konkret stillingtagen til sagens genstand. Der vil således i nogen grad kunne være en gråzone mellem myndighedernes kompetencer, ligesom en sag kan gå fra at høre under en myndigheds kompetence til at blive genstand for det tilsyn, den anden myndighed udøver.

Det følger af § 28 i Adoptionsnævnets forretningsorden, at Adoptionsnævnet i det omfang, det gennem sin virksomhed bliver opmærksom på forhold, der efter nævnets opfattelse kan give anledning til tiltag over for en formidlende organisation, skal underrette Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen herom, ligesom nævnet i øvrigt underretter om forhold, tilsynet giver anledning til.

Mulighederne for at tilvejebringe information til brug for nævnets tilsyn er reguleret på forskellig vis. Adoptionsnævnet kan efter § 25 i Adoptionsnævnets forretningsorden indkalde sager fra adoptionsformidlende organisationer. Nævnet kan videre i medfør af forretningsordenens § 26 pålægge en formidlende organisation at give oplysning om organisationens forhold og om en udenlandsk formidlingsparts forhold, ligesom nævnet kan bede en formidlende organisation om at tilvejebringe materiale til belysning af afgiverlandenes lovgivning og praksis vedrørende adoption. Nævnet kan også bede en organisation om at udarbejde redegørelser om nuværende forhold samt fremtidsudsigter. Hertil kommer, at nævnet kan besøge udenlandske myndigheder og formidlende organisationers udenlandske kontakter som led i sit tilsyn. Endelig kan nævnet bede Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen om som centralmyndighed efter Haagerkonventionen om internationale adoptioner at indhente oplysninger, der er nødvendige for nævnets tilsyn. Efter § 27 kan nævnet efter anmodning fra Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen afgive generelle eller konkrete udtalelser om en adoptionsformidlende organisation og dens virksomhed i udlandet, herunder om organisationens eksisterende eller kommende samarbejdsrelationer i udlandet.

Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen har efter akkrediteringsaftalerne ret til at få enhver oplysning om organisationens organisatoriske, administrative og økonomiske forhold samt andre forhold, herunder om udenlandske samarbejdsparter og behandlingen af konkrete adoptionssager. Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen kan også aflægge uanmeldte besøg og skal i den forbindelse have adgang til organisationens sager og regnskaber. Hertil kommer, at organisationerne som et meget centralt element løbende og af egen drift skal underrette Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen om væsentlige forhold vedrørende adoptionsformidlingsarbejdet.

Det følger endelig af skrivelse om akkrediteringsvilkår, at Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen til enhver tid kan give en organisation pålæg og kan ændre, begrænse eller tilbagekalde tilladelsen til at yde adoptionshjælp, hvis organisationen overtræder vilkårene for tilladelsen eller øvrige forskrifter eller pålæg.

Tilsynsmyndighederne planlægger tilsynsvirksomheden, herunder hvilke sagsgennemgange, tilsynsrejser m.v. der skal gennemføres. Det sker bl.a. ud fra den viden, som myndighederne får gennem behandlingen af konkrete sager og ud fra en bred vifte af fora om international adoption, herunder også ud fra viden fra andre modtagerlande.

Adoptionsnævnet skal efter § 2 i nævnets forretningsorden udgive en årsberetning, og nævnet udarbejder tillige rejseberetninger fra sine tilsynsrejser. Derudover kommer nævnets tilsyn til udtryk i generelle henstillinger om behandlingen af adoptionssager. Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen skal ikke udarbejde årsberetninger. Der er ikke en fast praksis omkring afrapportering af tilsynet. I det omfang oplysninger om tilsynet bliver offentligt tilgængelige, er det i udgangspunktet form af ændrede regler m.v., som tilsynet har givet anledning til.

3.3.2. Den foreslåede ordning

Kammeradvokaten peger i sit notat om tilsynet på en række tiltag, som efter hans opfattelse bør overvejes med henblik på at styrke tilsynet. Notatet indeholder således bl.a. anbefaling om en præcisering af grundlaget for tilsynet. Der peges på et behov for tydeliggørelse af indholdet af tilsynet, ligesom det anbefales, at regelgrundlaget forenkles. Med henblik på at fremme effektiviteten i tilsynet opstiller Kammeradvokaten endvidere en række anbefalinger om

tilvejebringelse af information til brug for tilsynet, herunder klare krav til organisationers revision og regnskaber. Kammeradvokaten peger også på, at det bør overvejes at samle tilsynet med adoptionsformidlende organisationer hos én myndighed – Ankestyrelsen – sådan at Adoptionsnævnet alene behandler konkrete sager om godkendelse af adoptanter og organisationernes behandling af matchningsforslag. Der er således ifølge Kammeradvokaten en vis utydelighed forbundet med den nuværende fordeling af tilsynskompetencen.

Den gældende regulering af tilsynet med adoptionsformidlende organisationer synes altså ikke i tilstrækkelig grad at understøtte et effektivt og tydeligt tilsynet. Det er vigtigt, at der er tydelighed i forhold til, hvad der føres tilsyn med, hvem der fører tilsynet, og hvordan det sker. Dernæst er det vigtigt, at tilrettelæggelsen af tilsynet sikrer flest mulige oplysninger om adoptionsformidlingen – både her og i udlandet – sådan at tilsynsmyndigheden til enhver tid er i besiddelse af relevant information om adoptionsformidlingen for at kunne reagere relevant og i tide, herunder både i forhold til sagernes behandling og i forhold til de økonomiske aspekter af driften af en organisation. Man skal i den forbindelse ikke mindst være opmærksom på værdien af en systematisk indsamling af oplysninger til brug for tilsynet fra adoptanterne. På samme måde skal værdien af at foretage uanmeldte tilsynsbesøg hos en adoptionsformidlende organisation også indgå i tilrettelæggelsen af et skærpet tilsyn.

En vigtig del af den beskrevne tydeliggørelse består i at lovfæste allerede gældende grundlæggende principper for adoptionsformidling.

En tydeliggørelse af, hvad der føres tilsyn med, indebærer også en tydeliggørelse af de grundlæggende krav, en adoptionsformidlende organisation skal leve op til. Der må ikke være tvivl om disse krav. Hertil kommer, at der skal sikres tydelighed for en organisation om, hvornår der udøves tilsynsbeføjelser og anvendes tilsynsreaktioner, sådan at der ikke opstår situationer, hvor der er tvivl herom. En sådan tvivl vil kunne medføre mindre effektivitet i tilsynet, hvilket ikke mindst gør sig gældende i forhold til det økonomiske tilsyn med en organisation.

En tydeliggørelse af kompetenceforholdene på tilsynsområdet vurderes også at ville medføre en styrkelse af tilsynet. Kammeradvokaten har påpeget, at der synes at kunne være nogen grad af utydelighed i forhold til tilsynet med børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold, hvor både Adoptionsnævnet og Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen er aktører. Opdelingen af tilsynet kan skabe en risiko for, at forhold, der er relevante for tilsynet, ”falder mellem to stole”. Opdelingen betyder også, at det i nogle tilfælde vil være nødvendigt også at aktivere Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, dvs. Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, selvom der er tale om børnenes psyko-sociale eller helbredsmæssige forhold, da sagen kan have en sådan karakter, at der må overvejes reaktioner over for organisationen, hvilket hører under ministeriet. En organisering af tilsynet, hvor én myndighed er ansvarlig, vil sikre samlet viden om området og dermed være en styrkelse af tilsynet som helhed. Samtidig vil det skabe klarhed for borgerne om tilsynets placering.

Tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer samles derfor hos Ankestyrelsen, sådan at Adoptionsnævnet ikke længere fører tilsyn med området. Dette vil også betyde en styrkelse af den juridiske del af tilsynet, som er blevet mere central, idet Ankestyrelsen er en juridisk myndighed. Samtidig betyder styrelsens organisering som almindeligt administrativt organ, at muligheden for at agere hurtigt i forhold til oplysninger af betydning for tilsynet, styrkes, i og med der ikke er krav om

inddragelse af et større antal nævnsmedlemmer. Det bemærkes, at Adoptionsnævnets læge-, social- og psykologfaglige kompetencer fortsat er relevant i forhold til håndteringen af området.

Derudover skal et skærpet tilsyn understøttes af, at Ankestyrelsen indleder et tættere samarbejde med adoptionsformidlende organisationer og de relevante myndigheder i de lande, der samarbejdes med. Et øget samarbejde med adoptionsformidlende organisationer kan bl.a. bygge på uddannelse/undervisning af organisationens medarbejdere med henblik på at sikre tilstedeværelse af en række centrale kompetencer og også bygge på en gensidig erfaringsudveksling. I forhold til en højere grad af samarbejde med afgiverlandenes myndigheder om tilsynet med området skal det påpeges, at adgangen til indsigt i afgiverlandets forhold fremover i videre omfang end i dag skal skabes gennem samarbejde og dialog med adoptionsmyndighederne og andre relevante myndigheder i afgiverlandet.

I lyset af den debat, der har udspillet sig i løbet af de seneste år med afsæt i konkrete sager, kan der siges at være et behov for åbenhed om tilsynet, herunder både tilrettelæggelsen af tilsynet og resultaterne heraf. En sådan åbenhed og gennemsigtighed kan skabes gennem offentliggørelse af en årsberetning fra Ankestyrelsen.

Det foreslås derfor, at adoptionslovens regler om tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer ændres sådan, at tilsynet samles hos én myndighed; Ankestyrelsen. Omlægningen betyder, at Adoptionsnævnet vil behandle klager over afgørelser, der træffes af adoptionssamrådene om godkendelse som adoptant, ligesom nævnet vil skulle behandle konkrete sager vedrørende den lægefaglige vurdering af de børn, der stilles i forslag til adoptionsansøgere. Dette omfatter også adoptionssamrådets indberetning af sådanne sager. Der henvises herved til afsnit 3.2.2. i de almindelige bemærkninger. Nævnet vil fortsat kunne foretage sagsgennemgange m.m. i forhold til adoptionssamrådet med henblik på at følge sagsbehandlingen af de konkrete sager på området, jf. adoptionsbekendtgørelsens § 69. Ankestyrelsen vil også kunne trække bl.a. på Adoptionsnævnets lægefaglige kompetencer til brug for tilsynet med området, eksempelvis ved at bede nævnet gennemgå sager med henblik på at belyse nærmere beskrevne problemstilling og temaer, som indgår i Ankestyrelsens tilsyn. Nævnets øvrige opgaver berøres ikke af den foreslåede ændring.

Ankestyrelsen skal hvert år offentliggøre en beretning om det tilsyn, der er udført, for herved at skabe åbenhed om tilsynet. Årsberetningen skal beskrive Ankestyrelsens tilsynsvirksomhed som et hele, og der er således ikke tale om en afrapportering på enkeltsagsniveau. Årsberetningen kan aflægges i form af offentliggørelse af en samlet beretning, ligesom Ankestyrelsen kan vælge at behandle udvalgte temaer i særskilte beretninger. Beretningen skal afspejle den tilrettelæggelse af tilsynet, som sker løbende på baggrund af bl.a. behandling af matchningsforslag, klagesager fra borgere, indberetninger fra organisationerne om ændringer i formidlingssituationen, informationer fra adoptanter, samarbejdsrelationer, iværksatte sagsgennemgange og stikprøver, indberetninger fra Adoptionsnævnet eller statsforvaltningen m.v. Beretningen skal også på et overordnet plan indeholde oplysninger om, hvilke konsekvenser det gennemførte tilsyn har haft.

For at tydeliggøre muligheden for at indhente oplysninger til brug for tilsynet foreslås det, at der indsættes bestemmelser om tilsynsmyndighedens adgang til information. Ankestyrelsen vil således have krav på at få enhver oplysning om en organisations forhold, som har betydning for tilsynet. En adoptionsformidlende organisation kan endvidere pålægges at redegøre for organisationens forhold og for dens samarbejde med en udenlandsk myndighed m.v., ligesom en formidlende organisation skal tilvejebringe materiale til belysning af et afgiverlands lovgivning og praksis vedrørende

adoption, hvis Ankestyrelsen beder om det. Ankestyrelsen skal efter loven også kunne indkalde sager fra en organisation med henblik på at gennemføre tilsyn. Der er ikke tale om en udtømmende opregning, da tilsynet, og måden det udføres på, nødvendigvis må tilpasses den konkrete situation. Derfor kan der også opstå behov for at indsamle oplysninger på andre måder, end de beskrevne.

Dertil kommer, at Ankestyrelsen skal gennemføre uanmeldte tilsynsbesøg hos en adoptionsformidlende organisation her i landet, når det er relevant og mindst én gang årligt, samt gennemføre tilsynsbesøg hos organisationen i udlandet i relevant omfang, hvilket vil sige hos de personer, som arbejder for organisationen i afgiverlandene, og ikke hos de udenlandske samarbejdsparter. Formålet med uanmeldte tilsynsbesøg er at understøtte, at en organisation til enhver tid – uden påvirkning fra tilsynsmyndighedens varslede bevågenhed – lever op til de krav, der stilles, eksempelvis i forhold til administrative processer. En anden binding på udførelsen af tilsynet er, at der skal udføres sagsgennemgange i forhold til sager, som organisationen har behandlet, og at dette som minimum skal ske én gang årligt. Sagsgennemgangen kan ske med henblik på at belyse særskilte problemstillinger eller temaer og ske som et led i det generelle tilsyn eller som et tiltag i anledning af en konkret hændelse.

Særligt med henblik på at få viden om adoptionsformidlingen via adoptanter foreslås det at indsætte en bestemmelse i loven, hvorefter Ankestyrelsen skal indsamle information om adoptionsforløbet, dvs. formidlingsforløbet, fra adoptanten, når en international adoption er gennemført, og barnet er formidlet gennem en organisation. På denne måde vil Ankestyrelsens indsigt i alle adoptionsforløb også omfatte adoptanternes oplevelse af forløbet, som både kan vedrøre barnets forhold, adoptionsforløbet i afgiverlandet, organisationens sagshåndtering m.v. Denne systematiske indsamling af informationer fra adoptanter vil, koblet med den systematiske indsamling af viden i forbindelse med godkendelse af matchningsforslag, være med til at skabe et vigtigt fundament af relevant viden til brug for tilsynet med området.

Der vil være situationer, hvor Ankestyrelsen ikke har anledning til – eller viden om behovet for – at søge oplysninger fra en adoptionsformidlende organisation. Derfor foreslås indsat en bestemmelse i loven, hvorefter organisationen skal underrette om alle ændringer i relation til adoption fra de lande, som organisationen samarbejder med, medmindre ændringerne er uvæsentlige. Det bemærkes, at dette er en skærpelse i forhold til det krav, der i dag fremgår af akkrediteringsaftalen, da dette krav kun omfatter oplysning om væsentlige forhold. Med den foreslåede ændring vil det i højere grad være Ankestyrelsen, der vurderer, hvornår en oplysning er væsentlig, idet en organisation alene skal frasortere uvæsentlige oplysninger. Det vil eksempelvis kunne være oplysning om, at der opstår mindre forsinkelser i sagsbehandlingen i afgiverlandet på grund af eksempelvis sagsophobning, eller at en domstol holder ferielukket m.v.

Informationsstrømmen til brug for tilsynet foreslås også styrket ved at indsætte en bestemmelse om, at en adoptionsformidlende organisation skal udarbejde periodiske redegørelser om formidlingssituationen og om organisationens samarbejdsparter i et afgiverland. På den måde systematiseres organisationernes afrapportering om en række grundlæggende forhold, som har betydning for at følge området, og situationer, hvor informationerne ikke videregives med den fornødne hurtighed til Ankestyrelsen, eller hvor videregivelsen får et præg af tilfældig, imødegås dermed i et vist omfang. Et klart krav om afrapportering kan således også ses som en støtte til organisationen i forhold til at sikre, at dette sker løbende. Det skal understreges, at kravet om systematisk afrapportering er et supplement til den ovenfor beskrevne forpligtelse for en organisation til at underrette om alle relevante ændringer, når de opstår.

Endelig foreslås for så vidt angår tilvejebringelse af information til brug for tilsynet, at Ankestyrelsens adgang til at få oplysninger fra Adoptionsnævnet reguleres i loven ved en bestemmelse om, at Ankestyrelsen kan bede Adoptionsnævnet om udtalelser om konkrete eller generelle forhold af betydning for tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer. Dette er en lovfæstelse af et allerede gældende princip. Adgangen til at få oplysninger fra nævnet vil særligt have betydning for Ankestyrelsens mulighed for at trække på nævnets særlige fagekspertise eksempelvis i forhold til lægefaglige spørgsmål og temaer. Bestemmelsen vil således også kunne bruges til at bede nævnet om at foretage konkrete sags gennemgange rettet mod børnenes helbredsmæssige og psyko-sociale forhold. Adoptionsnævnet skal endvidere underrette Ankestyrelsen om forhold, som efter nævnets opfattelse har eller kan have betydning for tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer, hvilket også er i overensstemmelse med retstilstanden i dag.

Det er af afgørende betydning for de involverede i et adoptionsforløb, både barnet og adoptionsansøgerne, at en organisation har den fornødne økonomiske robusthed til at kunne varetage opgaven i overensstemmelser med de krav, der stilles, og er i stand til at leve op til de forventninger kommende adoptanter også har til forløbet. Det er i det lys vigtigt, at tilsynet med de økonomiske forhold i en organisation har en hyppighed og en intensitet, som gør det muligt for tilsynsmyndigheden at reagere i tide. Derfor foreslås det i forhold til det økonomiske tilsyn at skærpe kravene til ved at indsætte en bestemmelse i loven om, at der skal føres et løbende økonomisk tilsyn med en adoptionsformidlende organisation, og at der følges op på en organisations økonomiske forhold mindst 2 gange årligt. Det økonomiske tilsyn vil som nævnt i de almindelige bemærkninger afsnit 3.1.2. endvidere blive understøttet af en ekstern kompetence.

I forlængelse af overvejelserne om tydelighed i reaktionsmuligheder, og dermed også tydelighed for organisationerne om alvoren bag reaktionerne, foreslås det, at der indsættes en bestemmelse i loven, hvorefter Ankestyrelsen skal give en adoptionsformidlende organisation, der ikke overholder adoptionsloven eller vilkårene for organisationen, en advarsel, et pålæg eller ændre vilkårene for organisationens virksomhed. Det foreslås samtidig, at en tilladelse til at yde adoptionshjælp kan tilbagekaldes ved væsentlig eller gentagen misligholdelse af loven og vilkårene. Rækkefølgen af reaktionsmuligheder er udtryk for reaktionens karakter, sådan at en advarsel må anses for den mildeste reaktion, mens en tilbagekaldelse af tilladelse er den stærkeste reaktion. Den valgte reaktion skal være proportional med handlingen, og det er derfor ikke muligt at angive præcis, hvilke handlinger der kan begrunde en bestemt reaktion. Valget af reaktion vil således til en hver tid afhænge af den konkrete situation. Tilbagekaldelse af en akkreditering vil i udgangspunktet forudsætte, at det på baggrund af misligholdelsens karakter må vurderes, at der ikke længere er et forsvarligt grundlag for organisationens fortsatte virksomhed.

Endelig indsættes en bemyndigelsesbestemmelse, der bl.a. vil blive brugt til at fastsætte nærmere regler om Ankestyrelsens varetagelse af tilsynsopgaven og de reaktionsmuligheder, der knytter sig hertil.

3.5. Rådgivning og støtte til adoptivfamilien

3.5.1. Gældende ret

Det fremgår af Haagerkonventionens artikel 5, litra b, at modtagerstaten inden adoptionen skal sikre, at de kommende adoptivforældre har modtaget rådgivning i det omfang, det er nødvendigt. Det fremgår endvidere af konventionens artikel 9, litra c, at centralmyndighederne enten direkte eller gennem offentlige myndigheder eller behørigt godkendte institutioner i deres stat, skal tage alle passende forholdsregler navnlig med henblik på at fremme udviklingen af adoptionsrådgivning og støtte efter adoptionen i deres respektive stater.

Der er i dansk lovgivning ikke en regulering af konkrete rådgivningstilbud, støtteformer eller bestemt information til ansøgerne før eller efter adoptionen. Flere af de obligatoriske skridt i adoptionsprocessen, som alle adoptanter skal gennemgå, indeholder dog betydelige elementer af rådgivning og vejledning af ansøgerne og adoptanterne. Samtidig eksisterer der i dag en række tilbud til ansøgere og adoptivfamilier, hvor de kan modtage rådgivning og støtte både før og efter adoptionen.

Således er store dele af godkendelsesforløbet forbundet med rådgivning og information af ansøgerne, da der i det faseopdelte undersøgelsesforløb lægges vægt på rådgivning af ansøgeren og på ansøgerens vurdering af egen egnethed til at adoptere. Undersøgelsesforløbet skal bl.a. forberede ansøgeren på de særlige problemer, der kan opstå ved enhver adoption. Særligt i forbindelse med fase 2 – det adoptionsforberedende kursus – rådgives og informeres ansøgerne om de særlige forhold, der gør sig gældende i relation til at adoptere, og om adopterede børns særlige behov.

De formidlende organisationer har endvidere ifølge akkrediteringsaftalen en vejledningspligt i forhold til, at ansøgerne i forbindelse med orientering om landevalg og ventetider bliver vejledt om de usikkerhedsfaktorer, der består i forhold til international adoption, herunder at der ikke er sikkerhed for at få formidlet et barn, selv om man er blevet godkendt til adoption og står på venteliste ved en formidlende organisation.

Danske adoptivfamilier har siden januar 2014 haft mulighed for at modtage rådgivning efter hjemtagelsen af et barn, den såkaldte PAS-ordning, der er et permanent tilbud. Ordningen skal ses i lyset af tidligere PAS-projekter i årene 2007-2013, hvor evalueringer viste, at stort set alle oplevede rådgivningen som en hjælp og ville anbefale den til andre i samme situation.

I den nuværende PAS-ordning er der afsat midler til følgende rådgivningstilbud:

- Rådgivning til adoptivfamilier efter adoption
- Særlig rådgivning i forbindelse med hjemtagelse af barn
- Undervisning til institutioner og fagpersoner i stat og kommuner om adoptionsrelaterede problemstillinger
- Samtalegrupper for adopterede

Et rådgivningsforløb finder sted hos en rådgiver, som har en relevant terapeutisk uddannelse og faglig erfaring med de problemstillinger, som adoptivfamilier kan opleve. Som hovedregel kan adoptivfamilier inden for de første 5 år efter hjemtagelsen benytte sig af op til to rådgivningsforløb svarende til 2 x 10 timers rådgivning hos en PAS-konsulent, og der vil i særlige tilfælde kunne opnås dispensation til et rådgivningsforløb, selvom familien ikke opfylder kriteriet om hjemtagelse inden for de seneste 5 år. Barnets alder har ingen betydning, og ordningen gælder både ved national og international adoption.

Siden 2014 har ansøgerne derudover haft mulighed for at søge særlig rådgivning umiddelbart før og/eller efter hjemtagelsen. Denne rådgivning gives af de psykologfaglige konsulenter, der er tilknyttet Ankestyrelsen, Familieretsafdelingens PAS-ordning. Tilbuddet dækker over et forløb på op til 3 timers rådgivning. Der fokuseres i rådgivningen på elementer fra den adoptionsforberedende uddannelse, ligesom der er et konkret fokus på overgangen til at blive en familie, herunder selve overdragelsen af barnet.

De beskrevne rådgivningstilbud er finansieret af staten, dog sådan at der er en egenbetaling for adoptanterne på 100 kr. pr. rådgivningstime. En rådgivningstime koster 900 kr.

PAS-ordningen rummer også iværksættelse af samtalegrupper for adopterede.

Derudover tilbyder Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen undervisning om adoptionsspecifikke forhold til professionelle i kommuner og forvaltninger for at øge viden og kompetencer om emnet hos disse aktører generelt og specifikt.

Alle adoptivfamilier har et obligatorisk møde med sagsbehandleren i statsforvaltningen, når sagsbehandleren foretager hjemmebesøg efter adoptionen bl.a. med henblik på udarbejdelse af opfølgningsrapport.

Ankestyrelsens undersøgelse af brugernes oplevelse af adoptionssystemet, som blev gennemført i foråret 2014, viser bl.a., at mange adoptanter og adoptionsansøgere oplever ventetiden fra godkendelse, til de tager afsted for at hente barnet, som svær eller meget svær. Ventetiden er ikke overraskende sværest inden matchningen og opleves mere svær, når ventetiden er lang. Det, som mange oplever som særligt svært, er egne tanker og frustrationer, længslen efter barnet, at ventetiden var længere end forventet og angsten for, at adoptionen ikke bliver til noget. Undersøgelsen viser også, at flere blandt dem, der oplever ventetiden før og efter matchning som svær, har en oplevelse af, at der mangler relevante rådgivningstilbud i ventetiden.

Endvidere viser undersøgelsen, at op imod en tredjedel af de voksne adopterede, der har deltaget i undersøgelsen, har søgt professionel rådgivning – 4 ud af 5 har opsøgt en psykolog. Det er dog ikke muligt på baggrund af undersøgelsen at vurdere, om rådgivningen relaterede sig særligt til det at være adopteret.

3.5.2. Den foreslåede ordning

Det er fra flere sider tilkendegivet, at den adoptionsrådgivning, som tilbydes til adoptivfamilier gennem Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen – den såkaldte PAS-rådgivning, bør være obligatorisk, strække sig over en længere periode i barnets liv og også gerne rette sig mod voksne adopterede. Ankestyrelsens undersøgelse af brugernes oplevelse af det danske adoptionssystem fra september 2014 viser endvidere, at ventetiden fra godkendelse som adoptant frem mod matchningen med et barn er særligt svær, og at der opleves at mangle rådgivning i denne periode.

PAS-rådgivning er i høj grad tænkt som en forebyggende foranstaltning, og det vil derfor være rigtigt at sikre, at alle adoptivfamilier modtager fokuseret PAS-rådgivning umiddelbart før og efter, at barnet har taget ophold i sin nye familie for på den måde at støtte op om gode adoptionsforløb af hensyn til barnets bedste. En sådan adoptionsrådgivning vil være en forlængelse af godkendelsesforløbet på en måde, hvor rådgivningen og støtten knytter sig til en konkret

forberedelse på livet som adoptivfamilie. Rådgivning på dette tidspunkt i adoptionsforløbet vil dække et andet behov end muligheden for senere at søge rådgivning, hvis familien oplever udfordringer og problemer. Samtidig skal en sådan obligatorisk rådgivning have et omfang, som gør det muligt at give den nye familie reel rådgivning.

Ved at gøre denne form for PAS-rådgivning obligatorisk styrkes det forebyggende element, da rådgivningen gives med henblik på at støtte en god start på livet som adoptivfamilie. Rådgivningen er således også med til at skabe gode rammer for barnets opvækst. Rådgivningen forudsætter ikke, at der er opstået problemer eller andet, som giver adoptivfamilien anledning til at søge støtte. Det obligatoriske element gør, at indsatsen heller ikke bliver afhængig af den enkelte families eventuelle forbehold i forhold til at søge professionel sparring eller hjælp. Formålet er således på en meget direkte måde og på et tidligt tidspunkt at være til rådighed for familien af hensyn til barnets bedste.

Der er også et ønske om i højere grad at stå klar med et tilbud om adoptionsrådgivning, når der opstår et behov for rådgivning i familien samtidig med, at det forebyggende hensyn bag PAS-rådgivningen skal bevares. I det lys tilrettelægges den eksisterende PAS-ordning sådan, at det ene af de to rådgivningsforløb kan placeres i hele barnets opvækst, dvs. frem til barnet fylder 18 år. Hertil kommer, at det i takt med, at barnet bliver ældre, i stigende grad bliver relevant at være opmærksom på, om rådgivningen i højere grad skal have fokus på barnet/den unge end på forældrene, og det skal derfor være muligt at rette rådgivningen eller dele af den mod barnet/den unge. Da forældrene som forældremyndighedsindehavere skal varetage omsorgen for barnet, skal initiativet til at bede om rådgivning dog fortsat gå gennem forældrene.

Uanset at adopterede har særlige livsomstændigheder, der for nogle kan udgøre egentlige udfordringer gennem hele livet, rummes disse udfordringer i udgangspunktet af det almindelige sociale og sundhedsfaglige system. En eventuel yderligere og særskilt indsats for de adopterede synes at måtte afstemmes med imødekommelsen af behovet for støtte hos børn og unge bredt set. Samtidig er det et faktum, at mange adopterede er vokset op i en tid, hvor der ikke var rådgivning og støtte indbygget i godkendelsesforløbet som adoptant og heller ikke mulighed for at få rådgivning efter adoptionen. I hvilket omfang disse voksne adopterede har behov for støtte i forhold til særlige adoptionsspecifikke problemstillinger vides ikke præcist, ligesom det ikke vides, om den PAS-rådgivning, der i dag tilbydes, vil være relevant for gruppen. Der har aftalepartierne besluttet, at de skal iværksættes et forsøgsprojekt med adoptionsrådgivning til voksne adopterede med henblik på en efterfølgende politisk drøftelse om mulig opfølgning. Som et andet aspekt i afdækningen af de adopteredes situation, vil der blive iværksat forskning i betydningen af åbenhed for adopteredes trivsel og livskvalitet for at øge viden om dette aspekt.

Endelig kan der være behov for at sikre, at den rådgivning, der gives til ansøgerne i godkendelsesprocessen, tilpasses den alders- og helbredsmæssige profil, der kendetegner gruppen af børn, som i dag bortadopter internationalt. En sådan tilpasning skal også ses i sammenhæng med den ændring af godkendelsesrammen, som også er indeholdt i den politiske aftale. Der henvises til afsnit 3.4.2. i de almindelige bemærkninger. Der kan således være grund til at overveje, om det adoptionsforberedende kursus i tilstrækkelig grad retter sig mod at rådgive ansøgerne om disse grupper af børn, og om det – under hensyn til kursernes oprindelige formål om ansøgers frasortering af sig selv – i tilstrækkelig grad afspejler feltet af børn til international bortadoption.

Det foreslås at indsætte en bestemmelse i loven om, at en adoptant skal modtage adoptionsrådgivning umiddelbart før og efter, at det barn, som adopteres, tager ophold hos

adoptanten, hvis der er tale om en såkaldt fremmedadoption. Det foreslås endvidere, at det skal fremgå af loven, at en adoptivfamilie, når der er tale om en fremmedadoption, kan anmode om yderligere rådgivning og støtte i forbindelse med adoptionen. Det vil fortsat være Ankestyrelsen, der skal facilitere adoptionsrådgivningen.

Udover den mulighed for adoptionsrådgivning, som herefter vil følge af adoptionsloven, vil Ankestyrelsen iværksætte etableringen af et nyt tilbud om temaaftener faciliteret af Ankestyrelsens tilknyttede PAS-konsulenter, hvor kommende adoptanter efter godkendelsen som adoptant løbende får mulighed for at møde kommende eller nuværende adoptanter, der vil dele deres erfaringer i forhold til adoptionsprocessen og det at adoptere.

Den nærmere tilrettelæggelse af adoptionsrådgivningen vil ske administrativt, hvorfor der også indsættes en bemyndigelsesbestemmelse i adoptionsloven, hvorefter ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte nærmere regler om adoptionsrådgivning, herunder fastlægge hvilke adoptanter, der er omfattet af henholdsvis den obligatoriske adoptionsrådgivning og af muligheden for at anmode om yderligere rådgivning. Endvidere vil bestemmelsen blive brugt til at fastsætte adoptanters egenbetaling for den rådgivning, der ikke er obligatorisk. Bemyndigelsesbestemmelsen vil også blive brugt til at understøtte forudsætningerne for og viden om kontakt mellem den adopterede og dennes oprindelige slægt, hvis den adopterede ønsker det, samt skærpe fokus på forpligtelsen til at udarbejde opfølgingsrapporter og på muligheden for at formidle disse til den oprindelige slægt.

4. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

Danmark har tiltrådt Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner og Europarådskonvention om adoption af 28. november 2008. Det vurderes, at lovforslaget lever op til de forpligtelser, der følger af disse konventioner.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Der er på finansloven for 2015 afsat midler til finansiering af den samlede politiske aftale om et fremtidigt adoptionssystem. Der er således afsat 14,4 mio. kr. i 2015, 13,2 mio. kr. i 2016, 11,5 mio. kr. i 2017 og herefter 8,5 mio. kr. årligt fra 2018 og frem.

Lovforslaget indebærer økonomiske og administrative konsekvenser for Ankestyrelsen, ligesom det i nogen grad påvirker Adoptionsnævnet og adoptionssamrådet.

Der vil således være knyttet merudgifter til varetagelsen af et skærpet tilsyn, som også indeholder en række minimumskrav - og dermed bindinger – i forhold til udførelsen af tilsynet. Det skærpede tilsyn betyder, at Ankestyrelsen skal håndtere et øget informationsflow fra de adoptionsformidlende organisationer, ligesom den systematiske indsamling af oplysninger fra adoptanter om adoptionsforløbet skal administreres. Derudover skal Ankestyrelsen føre et intensiveret økonomisk tilsyn, ligesom Ankestyrelsen skal godkende organisationernes hjælpearbejdsprojekter, før de iværksættes. Der stilles endvidere krav om et tættere samarbejde med organisationerne, inkl. undervisning af organisationernes medarbejdere, og også tættere samarbejde med udenlandske myndigheder, bl.a. i form af rejser. Endelig skal Ankestyrelsen ifølge lovforslaget udarbejde en årsberetning om det førte tilsyn. Ankestyrelsen skal også fremover godkende alle

matchningsforslag, hvor det konkrete barn falder inden for adoptanternes godkendelse, hvilket vil medføre et øget ressourceforbrug. Ankestyrelsen tilføres i lyset af disse opgaver 4,7 mio. kr. i 2015 og 5,2 mio. kr. årligt fra 2016 og frem.

Der forudses, at der i en periode i forbindelse med den forudsatte sammenlægning af de adoptionsformidlende organisationer vil være behov for, at Ankestyrelsen som centralmyndighed støtter organisationen i at fastholde samarbejdet med udlandet. Det vurderes derfor, at Ankestyrelsen skal tilføres yderligere 1,7 mio. kr. som en engangsydelse i det første år efter indgåelsen af den politiske aftale. Endvidere er der i en periode afsat midler til organisationerne til sammenlægning af de eksisterende adoptionsformidlende organisationer. Der er således afsat 4 mio. kr. i 2015, 3 mio. kr. i 2016 og 2 mio. kr. 2017 til dette formål, der bl.a. kan rumme rejser til samarbejdsparter i udlandet med henblik på at sikre nuværende samarbejdsaftaler i forhold til en ny organisation, indgåelse af nye kontrakter med tilmeldte adoptanter, sammenlægning af IT-system, sammenlægning af arkivsystemer, nye IT-systemer, ny hjemmeside, kommunikation om sammenlægning af organisationer, håndtering af medarbejderes fratrædelse m.v. Staten vil i øvrigt have udgifter på op til 2 mio. kr. årligt til understøttelse af driften i adoptionsformidlende organisationer som opfølgning på de skærpede krav til sådanne organisationer, som lovforslaget medfører. Samlet udgør støtten og tilskuddet til de formidlende organisationer 6,0 mio. kr. i 2015, 5,0 mio. kr. i 2016, 4,0 mio. kr. i 2017 og 2,0 mio. kr. i 2018 og frem.

Ankestyrelsen vil også skulle varetage opgaven med obligatorisk adoptionsrådgivning til adoptivfamilien, ligesom der skal tilbydes temaaftener for kommende adoptanter. Der er til disse opgaver afsat 1,4 mio. kr. i 2015 og herefter 1,3 mio. kr. årligt. Derudover er der afsat 1 mio. kr. i 2016 og 2017 til et forsøgsprojekt med adoptionsrådgivning til voksne adopterede, ligesom der er afsat 0,6 mio. kr. i 2015 og 0,7 mio. kr. i 2016 til forskning i betydningen af åbenhed for adopteredes trivsel og livskvalitet. Der er således samlet afsat 2,0 mio. kr. i 2015, 3,0 mio. kr. i 2016, 2,3 mio. kr. i 2017 og herefter 1,3 mio. kr. årligt til tiltag rettet mod adoptivfamilierne.

For Adoptionsnævnet betyder lovforslaget en administrativ lettelse, i og med at tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer i sin helhed placeres i Ankestyrelsen. Det udgiftsfald, der herved opstår, er der taget højde for ved den ovenfor beskrevne finansiering af Ankestyrelsens nye opgaver.

Aftalen om et fremtidigt adoptionssystem er i nogen grad en lettelse af adoptionssamrådene i forhold til godkendelsen af matchningsforslag. Denne besparelse modsvares imidlertid af kravet om at påse, at der foreligger de nødvendige oplysninger om barnets frigivelse, før der udstedes erklæring om, at adoptionsforløbet kan fortsætte.

De samlede økonomiske konsekvenser for det offentlige fremgår af nedenstående skema:

Tabel 1: Modernisering af adoptionsloven – et nyt adoptionssystem

Mio. kr. (2015-pl)	2015	2016	2017	2018
Styrket tilsyn og kontrol i alt	6,4	5,2	5,2	5,2
Tiltag rettet mod adoptivfamilien	2,0	3,0	2,3	1,3
Støtte og tilskud til de formidlende organisationer	6,0	5,0	4,0	2,0
I alt	14,4	13,2	11,5	8,5

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Forslagets § 1, nr. 6 indebærer, at adoptionsrådgivning til adoptanter, der står over for at skulle rejse ud for at hente barnet, og som netop er kommet hjem med barnet, fremover er obligatorisk. Samtidig gøres tilbuddet om adoptionsrådgivning til adoptivfamilien mere fleksibelt, sådan at det er muligt at få et rådgivningsforløb helt frem til barnet fylder 18 år.

Forslaget om, at Ankestyrelsen til brug for tilsynet med adoptionsformidlingen skal indsamle oplysninger om adoptionsforløbet fra adoptanter, når der er tale om international fremmedadoption, betyder, at adoptanterne skal svare på en række spørgsmål, når barnet er kommet til Danmark.

8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

10. Hørte parter

Et udkast til lovforslaget blev sendt i høring den [14. januar] 2014. Fristen for fremsendelse af bemærkninger udløb den [11. februar] 2014. Følgende myndigheder og organisationer m.v. blev hørt:

AC Børnehjælp, Adoption & Samfund, Adoptionstrekanten, Adoptionsnævnet, Adoptionspolitisk Forum, Advokatrådet, Amnesty International, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, DanAdopt, Danske Advokater, Danske Familieadvokater, Dansk Psykolog Forening, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Foreningen Adopteret, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Kommunernes Landsforening, Koreaklubben, 121 Adoption, Red Barnet, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsombudsmanden på Grønland, statsforvaltningen, Tænk tanken Adoption og Unicef Danmark.

11. Det sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner		Styrket tilsyn og kontrol i staten: 6,4 mio. kr. i 2015 og herefter 5,2 mio.kr. årligt. Tiltag rettet mod adoptivfamilien: 2 mio. kr. i 2015, 3 mio. kr. i 2016, 2,3 mio. kr. i 2017 og herefter 1,3 mio. kr. årligt. Støtte og tilskud til organisationer: 6 mio. kr. i 2015, 5 mio. kr. i 2016, 4 mio. kr. i 2017 og herefter 2 mio. kr. årligt.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	For Adoptionsnævnet betyder lovforslaget en administrativ lettelse, i og med at tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer i sin helhed placeres i Ankestyrelsen. Lovforslaget betyder også i nogen grad en lettelse for adoptionssamrådene i forhold til godkendelsen af matchningsforslag.	Lovforslaget medfører merarbejde for Ankestyrelsen i relation til tilsyn og kontrol med adoptionsformidlingen og støtte til adoptivfamilien.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Adoptionsrådgivning og støtte umiddelbart før og efter hjemtagelsen af et barn gøres obligatorisk. Tilrettelæggelsen af tilbuddet om adoptionsrådgivning og støtte i øvrigt gør det muligt at få et rådgivningsforløb helt frem til barnet fylder 18 år.	Adoptanter skal efter gennemførelsen af en international fremmedadoption besvare en række spørgsmål om adoptionsforløbet til brug for tilsynet med adoptionsformidlingen.
Forholdet til EU-retten	Forslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 og 3 (§ 2 og § 9, stk. 1)

Efter den gældende bestemmelse i § 2 må en adoption kun bevilges, hvis den kan antages at være til gavn for den, som ønskes adopteret. Efter den gældende § 9, stk. 1, kan der meddeles bevilling til adoption, selvom et samtykke til adoptionen trækkes tilbage, hvis tilbagekaldelsen under særlig hensyntagen til barnets tarv ikke er rimeligt begrundet. De nævnte bestemmelser indeholder således forskellige betegnelser for barnets bedste, som i dag er det begreb, der anvendes, når hensynet til barnet beskrives i den familieretlige lovgivning.

Med den ændrede formulering af § 2, hvorefter en adoption kun kan bevilges, hvis den vurderes at være bedst for den, der ønskes adopteret, og den ændrede formulering af § 9, stk. 1, hvorefter adoption uden samtykke kan bevilges under særligt hensyn til, hvad der er bedst for barnet, sker der en sproglig modernisering af de to bestemmelser.

Til nr. 2 (§ 4 a, stk. 1, og § 5 a, stk. 1 og 2, 1. pkt.)

Efter den gældende bestemmelse i § 4 a, stk. 2, kræves godkendelse som adoptant ikke i tilfælde, hvor der er tale om adoption af en ægtefælles barn eller adoptivbarn. Det følger endvidere af den gældende bestemmelse i § 5 a, stk. 1, at en ægtefælle kan adoptere den anden ægtefælles barn eller adoptivbarn, mens det følger af den gældende bestemmelse i § 5 a, stk. 2, 1. pkt., at der også kan gennemføres en stedbarnsadoption af en tidligere ægtefælles barn eller adoptivbarn.

Efter § 16 i adoptionsloven indtræder samme retsforhold mellem adoptant og adoptivbarn som mellem forældre og deres barn. Der er således efter gennemførelsen af en adoption ikke i lovgivningen, og ej heller i den almindelige opfattelse af virkningerne af en adoption, en sontring mellem, om der er tale om et eget barn eller et adopteret barn.

Med den ændrede formulering af § 4 a, stk. 2, moderniseres bestemmelsen, sådan at der alene tales om en ægtefælles barn, hvilket ligeledes sker ved ændringen af § 5 a, stk. 1 og 2, 1. pkt. Der er således tale om en sproglig modernisering med henblik på at bringe bestemmelserne i overensstemmelse med indholdet af § 16 i adoptionsloven og den almindelige opfattelse af virkningerne af en adoption.

Til nr. 6 (§ 25 d)

Det eksisterende tilbud om adoptionsrådgivning (PAS-rådgivning) til adoptivfamilier, hvor der kan fås rådgivning og støtte umiddelbart før og efter, at et barn er hjemtaget, og hvor der også tilbydes rådgivningsforløb inden for de første 5 år efter hjemtagelsen, fremgår ikke af den gældende adoptionslov. Endvidere er den eksisterende ordning et tilbud, og det er således ikke obligatorisk for en adoptivfamilie at modtage adoptionsrådgivning og støtte i forbindelse med adoptionen. PAS-rådgivningen faciliteres af Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen, der har en række PAS-konsulenter tilknyttet, som gennemfører rådgivningen. Det er således ikke muligt at benytte sig af en psykolog, som ikke er tilknyttet Ankestyrelsens ordning. Det vil også fremadrettet være Ankestyrelsen, der administrerer PAS-ordningen, og rådgivning vil således blive givet af og kunne fås hos, de konsulenter, som er tilknyttet Ankestyrelsen.

Med den foreslåede § 25 d, stk. 1, gøres det fremover obligatorisk at modtage adoptionsrådgivning umiddelbart før og efter gennemførelsen af en adoption. Denne rådgivning retter sig mod fremmedadoptioner, hvad enten der er tale om en international eller national adoption, og disse adoptanter er forpligtede til at modtage rådgivningen. Familieadoptioner er ikke omfattet af bestemmelsen. Der vil således umiddelbart før gennemførelsen af adoptionen blive ydet rådgivning med afsæt i, at de kommende adoptanter ved, hvilket barn de skal adoptere, og dermed også har mulighed for at forholde sig mere konkret til den forestående adoption. Den obligatoriske rådgivning vil gøre det muligt at genopfriske den viden, som adoptanterne fik på det adoptionsforberedende kursus, bl.a. med afsæt i det konkrete barn. Med den efterfølgende obligatoriske rådgivning og støtte, som familien skal modtage, når barnet har taget ophold i sin nye familie, får familien mulighed for – udover det hjemmebesøg som statsforvaltningen aflægger – at få rådgivning og støtte i forhold til de spørgsmål og udfordringer, der måtte være. Rådgivningen vil i udgangspunktet foregå i adoptantens hjem, hvilket ikke mindst har betydning i forhold til den rådgivning, der gives umiddelbart efter, at barn er kommet til sin nye familie. Der vil dog være tilfælde, hvor dette ikke er muligt, eksempelvis fordi de kommende adoptanter skal opholde sig i barnets oprindelsesland i en længere periode forud for gennemførelsen af adoptionen. I disse

situationer vil det kunne være nødvendigt at gennemføre rådgivningen over telefon eller lignende. Der vil også være andre situationer, hvor rådgivningen ikke kan gives i hjemmet. I forhold til nationale fremmedadoptioner, hvor overdragelsen af barnet sker med få dages varsel, vil der være situationer, hvor det af hensyn til barnet er nødvendigt at fravige kravet om obligatorisk rådgivning før overdragelsen af barnet, sådan at alene rådgivningen efter overdragelsen bliver obligatorisk.

Med forslagens *stk. 2*, vil det fremgå af loven, at adoptivfamilier kan anmode om yderligere adoptionsrådgivning. Dette tilbud retter sig, som rådgivning efter *stk. 1*, mod adoptivfamilier, hvor der er gennemført en fremmedadoption. Bestemmelsen hjemler således det allerede eksisterende tilbud om almindelig PAS-rådgivning, hvor der som hidtil kan tilbydes 2 rådgivningsforløb men nu sådan, at det ene af de to forløb, som adoptivfamilien har mulighed for at få, kan placeres helt frem til, den adopterede er 18 år. Det andet forløb skal fortsat i udgangspunktet placeres inden for de første 5 år efter hjemtagelsen under hensyn til tilbuddets forebyggende formål. Der vil fortsat være en vis egenbetaling i forhold til denne rådgivning. Egenbetalingen forudsættes fortsat at udgøre 100 kr. pr. rådgivningstime, men den vil dog kunne ændres, hvis prisudviklingen på området tilsiger det

Efter forslagens *stk. 3*, kan ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold foretage en afgrænsning af, hvem der ikke kan modtage adoptionsrådgivning og støtte efter *stk. 1* og *2*, samt bestemmelser om rådgivningens tilrettelæggelse. Denne bemyndigelsesbestemmelse vil således bl.a. blive brugt til at afgrænse ordningens anvendelse til fremmedadoptioner, herunder også at gøre det muligt at fravige kravet om rådgivning efter *stk. 1*, i nationale fremmedadoptioner, hvor det tidsmæssigt af hensyn til barnet ikke er muligt at gennemføre rådgivning før hjemtagelsen, samt til at fastlægge mulighederne for at få rådgivning frem til barnets fyldte 18. år. Endvidere vil bestemmelsen blive brugt til at åbne op for muligheden for, at dele af et rådgivningsforløb efter denne bestemmelse rettes direkte mod den adopterede, hvor det efter en konkret vurdering er relevant, og at tilføje temaet åbenhed i adoption til rådgivningen. Det vil også være i medfør af denne bestemmelse, at de nærmere krav om egenbetaling for rådgivning efter *stk. 2*, fastlægges.

Til nr. 8 (§ 30 - § 30 e)

Med lovforslaget sker en kraftig udvidelse af kapitel 5 i adoptionsloven. Denne udbygning af kapitlet betyder, at der i nogen grad sker en række ændringer, som er af mere redaktionel karakter.

Ifølge den gældende bestemmelse i § 30 kan en organisation få tilladelse til at yde adoptionshjælp i forhold til børn, der ikke har dansk statsborgerskab. Det korrekte kriterium er imidlertid, hvor barnet har bopæl. Ændringen af § 30 til, at adoptionshjælpen omfatter børn, der ikke har bopæl i Danmark, sker således med henblik på at bringe bestemmelsens ordlyd i overensstemmelse hermed.

Det fremgår ikke af den gældende bestemmelse i § 30, at en tilladelse efter praksis gives for en bestemt periode – i udgangspunktet 5 år. Med den foreslåede formulering af § 30, *stk. 2*, fremgår det nu af loven, at en tilladelse er tidsbegrænset. Det vil fortsat være udgangspunktet, at tilladelsen gives for 5 år, medmindre konkrete omstændigheder taler for en anden tidsbegrænsning.

§ 30 a opstiller krav om, at en adoptionsformidlende organisations virksomhed skal ske for barnets bedste, og at adoptionshjælpen skal være etisk og fagligt forsvarlig i overensstemmelse med adoptionsloven. Herved forstås også i overensstemmelse med de relevante internationale konventioner. Endvidere følger det af bestemmelsen, at organisationens økonomiske forhold skal varetages på en forsvarlig måde. Organisationen må ikke opnå utilbørlig økonomisk eller anden

vinding i forbindelse med adoptionshjælpen, ligesom der ikke må modtages betaling (adoptionsgebyrer), som står i misforhold til det arbejde, der er udført. Endelig fremgår det, at der skal være juridiske, økonomiske og børnefaglige kompetencer i relation til adoption til stede i en organisation, og at organisationen skal have medarbejdere, der har indsigt i og erfaring med adoptionshjælp. Derved sikres det, at organisationen har de nødvendige forudsætninger for at kunne håndtere hensynet til den såkaldte ”adoptionstrekant” – den adopterede, den biologiske slægt og adoptanten.

Disse krav til de adoptionsformidlende organisationers forhold fremgår ikke af den gældende adoptionslov, men derimod af akkrediteringsvilkårene. Der er tale om helt grundlæggende krav til den måde, adoptionshjælpen gennemføres på, og disse krav bør derfor fremover fremgå af loven.

Efter de gældende akkrediteringsvilkår for de adoptionsformidlende organisationer er det tilladt for organisationerne – under overholdelse af et krav om klar adskillelse fra adoptionshjælpsvirksomheden – at udføre humanitært hjælpearbejde, eksempelvis gennem DANIDA-finansierede projekter.

Efter forslaget § 30 b må en adoptionsformidlende organisation alene udføre hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælp. Dermed afskæres organisationen fra at udføre humanitært hjælpearbejde, som ikke har tilknytning til adoptionshjælp. Der vil endvidere blive fastsat nærmere bestemmelser om godkendelse af det tilladte hjælpearbejde. Der henvises til bemærkningerne til § 30 c. En sådan forudgående godkendelse skal sikre, at der – ikke ud over, hvad der i dag anses for at være i overensstemmelse med principperne i Haagerkonventionen om international adoption – med projektet skabes en sammenhæng mellem adoptionsformidlingen og det hjælpearbejde, der udføres, sådan at hjælpearbejdet bliver en forudsætning for formidlingens omfang og karakter.

Efter forslaget til § 30 c kan ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold fastsætte nærmere regler og vilkår for ydelse af adoptionshjælp. Denne bemyndigelsesbestemmelse vil blive brugt til at udforme en nærmere regler om adoptionsformidling, hvoraf bl.a. en række af de krav, der i dag fremgår af akkrediteringsvilkår og -aftaler, vil skulle fremgå, og hvor også retningslinjer for, hvilke dispositioner inden for det adoptionsrelaterede hjælpearbejde, der vil kræve Ankestyrelsens godkendelse, vil blive beskrevet. Denne regulering vil endvidere skulle afspejle internationale regelsæt for god praksis på dette område.

Efter § 30 d bestemmer ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold i forhold til hvilke lande, der må ydes adoptionshjælp. Beslutningen om, med hvilke lande Danmark skal samarbejde, er af en så overordnet karakter, at denne bør træffes af ministeren. Derimod vil det konkrete samarbejde blive besluttet af Ankestyrelsen, der således bestemmer, hvilke udenlandske myndigheder, organisationer m.v. der må samarbejdes med. Det vil også være Ankestyrelsen, der foretager regodkendelsen af samarbejdsparter. Kompetencen til at træffe disse beslutninger fremgår ikke af den gældende lovgivning, men er i overensstemmelse med, hvad der følger af de gældende akkrediteringsvilkår. Kravet om tilladelse til at indlede samarbejde i et afgiverland bør fremgå af lovgivningen men dog sådan, at de nærmere kriterier for en sådan tilladelse skal fastlægges i praksis. Kriterierne skal fastlægges og anvendes med henblik på at vurdere, om en samarbejdspart er i stand til at leve op til principperne i Haagerkonventionen om international adoption. Der henvises til afsnit 3.1.2. i de almindelige bemærkninger.

En tilladelse til at samarbejde med en myndighed, organisation m.v. er efter forslaget til § 30 d, stk. 2, i udgangspunktet tidsbegrænset. Derved skabes en mulighed for systematisk stillingtagen til den pågældende samarbejdsparts evne til at leve op til principperne i Haagerkonventionen om international adoption. Der vil dog være tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering ikke findes relevant at tidsbegrænse tilladelsen. Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet i forhold til allerede eksisterende samarbejder. Denne vurdering foretages af Ankestyrelsen i forbindelse med styrelsens behandling af en ansøgning om tilladelse til at samarbejde med en udenlandsk samarbejdspart. Udgangspunktet om at gøre en tilladelse tidsbegrænset skal ses som en videreførelse af en praksis, hvor tidsbegrænsning i stadig stigende grad anvendes i forhold til nye samarbejder.

§ 30 e, hvorefter adoption i udgangspunktet kun kan ske gennem en adoptionsformidlende organisation, indsættes som følge af udvidelsen af kapitel 5. Der er således tale om et allerede eksisterende krav. Samtidig gentages det i bestemmelsen, at der er tale om adoption af børn, der ikke har bopæl i Danmark, jf. også ændringen af § 30, stk. 1.

Til nr. 4-5 og nr. 8 (§ 25, nr. 5, og § 31 a)

Den gældende adoptionslov indeholder ikke bestemmelser om godkendelsen af et matchningsforslag. Det følger af de administrative forskrifter på området, at de adoptionsformidlende organisationer godkender et forslag om et konkret barn, hvis barnet er inden for adoptionsansøgerens godkendelse. Vurderes barnet at ligge uden for godkendelsen, eller er der tvivl herom, er det adoptionssamrådet, der tager stilling til matchningsforslaget.

Med § 31 a flyttes kompetencen til at godkende et matchningsforslag og dermed til at tillade, at et adoptionsforløb kan fortsætte efter den indledende sagsbehandling i afgiverlandet, jf. princippet i Haagerkonventionens artikel 17 c, fra de adoptionsformidlende organisationer, sådan at denne kompetence fuldt ud ligger i staten. Ankestyrelsen tager stilling til matchningsforslaget, hvis det barn, der er stillet i forslag, falder inden for adoptantens godkendelse. Er dette ikke tilfældet, eller er der tvivl herom, tager adoptionssamrådet stilling. Også i tilfælde, hvor matchningen først skal ske i Danmark, og hvor dette forudsætter en nærmere stillingtagen til barnets behov i forhold til ansøgernes ressourcer, skal kompetencen som i dag være under adoptionssamrådet, ligesom det fortsat er adoptionssamrådet, der skal tage stilling til matchningen i situationer, hvor der søges efter forældre til et svært anbringeligt barn. Det bemærkes i øvrigt, at den beskrevne ændring af godkendelsesrammen for adoptanter må forventes at betyde, at adoptionssamrådet i mindre omfang end hidtil skal vurdere et matchningsforslag. Der henvises til afsnit. 3.2.2. i de almindelige bemærkninger.

Den foreslåede kompetencefordeling betyder, at en adoptionsformidlende organisation fremover ikke vil have ansvaret for denne del af adoptionsforløbet. Når en adoptionsformidlende organisation modtager et matchningsforslag fra en udenlandsk samarbejdspart, skal organisationens børnelæge udarbejde en vurdering af barnets helbredsmæssige og psyko-sociale udvikling, hvoraf det fremgår, om barnet vurderes at falde inden for godkendelsen. Hvis lægen vurderer, at barnet falder udenfor, skal begrundelsen herfor angives. Organisationen sender herefter den samlede sag på barnet, inkl. den lægefaglige vurdering af barnet, til Ankestyrelsen i tilfælde, hvor barnet utvivlsomt er inden for ansøgerens godkendelse, eller til adoptionssamrådet, hvis barnet vurderes at være uden for godkendelsen eller der er tvivl herom.

Stillingtagen til et matchningsforslag skal rumme både en vurdering af barnets helbredsforhold og en kontrol af dokumentationen for frigivelsen af barnet til international adoption. Som hidtil skal det således være fyldestgørende dokumenteret, at det konkrete barn er frigivet til international adoption, før der kan udstedes en erklæring om, at adoptionsforløbet kan fortsætte. I det omfang sådanne oplysninger er mangelfulde, tvivlsomme eller ikke findes i sagen, skal baggrunden for dette undersøges.

Adoptionssamrådet besidder den nødvendige lægefaglige ekspertise i forhold til at vurdere et barns helbredsforhold i situationer, hvor barnet ikke klart er inden for ansøgerens godkendelse. Samrådet er ikke bundet af den formidlende organisations vurdering af barnet. Hvis barnet efter adoptionssamrådets vurdering falder uden for godkendelsen, vil ansøgeren kunne bede adoptionssamrådet om en udvidelse af godkendelsen med henblik på at adoptere barnet. Først når ansøgerens anmodning om udvidelsen af godkendelsen til det konkrete barn er imødekommet, vil der kunne udstedes en erklæring i overensstemmelse med artikel 17 c om, at adoptionsforløbet kan fortsætte.

Inden der udstedes en erklæring om, at adoptionsforløbet kan fortsætte, skal statsforvaltningen ligesom Ankestyrelsen påse, at de nødvendige dokumenter foreligger. Hvis det ikke er tilfældet, skal Ankestyrelsen foretage en nærmere undersøgelse af dokumentationen. Hvis sagen behandles i adoptionssamrådet på grund af barnets forhold, betyder det, at Ankestyrelsen i disse tilfælde overtager den nærmere undersøgelse af sagens juridiske dokumenter fra statsforvaltningen. Hvis Ankestyrelsen skønner, at der er behov bekræftelse af validiteten af et dokument eller yderligere oplysninger, kan styrelsen bede organisationen om disse, ligesom styrelsen kan tage kontakt til det pågældende land.

For at opnå den tilsigtede kontrol med adoptionsforløbene, skal vurderingen af de foreliggende oplysninger om frigivelsesprocessen i afgiverlandet så vidt mulig ske, inden adoptionsansøgeren anvises barnet. Der vil dog som beskrevet i de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.2. være situationer, hvor dette ikke er muligt. Når adoptanten har accepteret matchningen, udsteder Ankestyrelsen – eller statsforvaltningen, hvis sagen hører under adoptionssamrådet – erklæring efter artikel 17 i Haagerkonventionen, hvis der er tale om et land omfattet af konventionen.

Af hensyn til barnet er det som nævnt afgørende, at sager om godkendelse af matchningsforslag behandles hurtigst muligt. I forhold til de sager, der behandles i Ankestyrelsen, er det udgangspunktet, at der skal tages stilling til forslaget inden for 1 uge. I tilfælde, hvor der er behov for at undersøge oplysninger nærmere, vil det samlede tidsforbrug på den konkrete sag kunne forøges. Godkendelsen af de enkelte matchningsforslag vil eksempelvis kunne omfatte sagsskridt, der ikke alene vil være tidskrævende men også afhænge af andre myndigheders sagsbehandlingstid. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor der viser sig et behov for at få bekræftet validiteten af et dokument eller videreformidle spørgsmål til de relevante myndigheder i afgiverlandet.

Adoptionssamrådets behandling af et matchningsforslag tager erfaringsvist 1-2 uger. En stillingtagen i adoptionssamrådet vil som nævnt i størstedelen af tilfældene også omfatte en stillingtagen til en ansøgning om udvidelse af en godkendelse, og sagerne indeholder således et element ud over godkendelse af selve matchningsforlaget.

Efter forslaget til § 25, nr. 5, kan ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold fastsætte regler om behandlingen af sager om godkendelse af matchningsforslag. Denne

bemyndigelsesbestemmelse vil bl.a. blive brugt til at fastsætte krav om, hvilke oplysninger Ankestyrelsen og adoptionssamrådet skal modtage fra en adoptionsformidlende organisation med henblik på stillingtagen til forslaget, inddragelse af adoptionssamrådet, og rammerne for sagsbehandlingstiden i disse sager, hvor der af hensyn til barnet snarest skal tages stilling til matchningsforslaget, hvilket for Ankestyrelsens vedkommende i udgangspunktet vil sige inden for 1 uge.

Til nr. 9 (§ 31 b - § 31 j)

Efter gældende ret fører ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold tilsyn med adoptionsformidlende organisationer. Ministeren kan endvidere bemyndige Adoptionsnævnet til at føre tilsyn med sådanne organisationer. Tilsynet er fordelt mellem ministeren og Adoptionsnævnet, sådan at nævnet varetager den del af tilsynet med organisationers virksomhed, der vedrører børnenes psyko-sociale og helbredsmæssige forhold, mens ministeren har ansvaret for det øvrige tilsyn. Det er alene Adoptionsnævnet, der skal offentliggøre en årsberetning om sin virksomhed. Indholdet af tilsynet er ikke beskrevet i den gældende adoptionslov. Den gældende adoptionslov indeholder endvidere ikke hjemmel til at indhente oplysninger til brug for tilsynet, ligesom den ikke regulerer organisationernes pligt til at underrette tilsynsmyndighederne eller Adoptionsnævnets pligt til at bistå med oplysninger. Endelig er der ikke regler i adoptionsloven om, hvilke reaktionsmuligheder der er knyttet til tilsynet.

Med § 31 b placeres tilsynet i sin helhed hos Ankestyrelsen, og den specifikke hjemmel i den gældende adoptionslov til at delegere kompetence til at føre tilsyn med formidlende organisationer er således ikke gentaget. Ændringen betyder, at Ankestyrelsen er den eneste tilsynsmyndighed i forhold til adoptionsformidlende organisationer. Samtidig bestemmes det, at Ankestyrelsen skal offentliggøre en beretning om sin tilsynsvirksomhed i lyset af de krav, der stilles til en organisation i loven og administrative forskrifter. Beretningen skal indeholde en redegørelse for det tilsyn, der er udført, og hvilke reaktioner der måtte være anvendt i forbindelse med tilsynet. Der er ikke tale om afrapportering på enkeltsagsniveau. Årsberetningen kan således aflægges i form af offentliggørelse af en samlet beretning, ligesom Ankestyrelsen kan vælge at behandle udvalgte temaer i særskilte beretninger m.v.

Der er ikke efter de gældende bestemmelser i adoptionsloven hjemmel til at pålægge organisationerne at give informationer om deres virksomhed, ligesom der ikke er hjemmel for ministeren til at indhente en udtalelse fra Adoptionsnævnet eller at få oplysninger fra nævnet om forhold af betydning for tilsynet. Endvidere er måden at udføre tilsynet på ikke beskrevet i den gældende adoptionslov.

§ 31 c fastslår hvilke oplysninger tilsynsmyndigheden kan indhente fra de adoptionsformidlende organisationer til brug for tilsynet. Efter *stk. 1*, har Ankestyrelsen krav på at få udleveret enhver oplysning om en adoptionsformidlende organisations af betydning for tilsynet. Dette vil bl.a. omfatte oplysninger om organisationens organisatoriske, administrative og økonomiske forhold, som Ankestyrelsen har behov for at få viden om for at føre tilsyn. I *stk. 2*, er der opregnet en række eksempler på måden, hvorpå Ankestyrelsen kan indsamle oplysningerne til brug for tilsynet. Opregningen er ikke udtømmende, idet det skal være muligt at tilpasse indsamlingen af informationer til det aktuelle behov for viden i forhold til tilsynsvirksomheden. Det bemærkes herved, at en organisation efter forslaget til § 31 f skal underrette tilsynsmyndigheden om alle organisatoriske ændringer og ændringer i relation til adoption fra samarbejdslandene, medmindre

det er uvæsentligt. En organisation kan efter forslaget til § 31 c bl.a. pålægges at redegøre for sine forhold, for sit samarbejde med udenlandske myndigheder, organisationer m.v. Organisationen kan også pålægges at sende konkrete sager om adoptionsformidling til tilsynsmyndigheden og indhente materiale til belysning af adoptionslovgivning og praksis i lande, hvorfra organisationen formidler børn. Endvidere kan en organisation pålægges at tilvejebringe oplysninger til brug for eventuelle undersøgelser og sagsgennemgange af betydning for tilsynet.

Særligt i forhold til muligheden i forslagets § 31 c, stk. 2, litra c, for at pålægge en organisation at fremsende konkrete sager om adoptionsformidling bemærkes, at det følger af persondatalovens § 7, at en række følsomme personoplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners helbredsmaessige forhold, alene må behandles – og dermed videregives – i 4 nærmere beskrevne tilfælde, jf. § 7, stk. 2. Opregningen, der er udtømmende, omfatter bl.a. situationer, hvor den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til behandling. Efter persondatalovens § 8, stk. 5, kan oplysninger om andre rent personlige forhold end de forhold, der nævnes i § 7, stk. 1, også i visse tilfælde videregives fra private, der behandler oplysningerne. Det er således muligt at videregive oplysninger om rent private forhold, herunder adoptionsforhold, hvis der er afgivet samtykke hertil, eller hvis det sker til varetægelse af offentlige eller private interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse. Endvidere fremgår det af forarbejderne til lovens § 2, stk. 1, at uanset princippet om, at persondataloven finder anvendelse, hvis regler om behandling af personoplysning i anden lovgivning giver den registrerede en dårligere retsstilling, så gælder dette ikke, hvis den dårligere retsstilling har været tilsigtet og i øvrigt ikke strider mod direktivet om behandling af personoplysninger.

Tilsynet vil i visse tilfælde omfatte helbredsoplysninger, men der vil i udgangspunktet være tale om oplysninger, som er indgået i behandlingen af matchningsforslaget, og som Ankestyrelsen derfor allerede er i besiddelse af, hvorfor der ikke vil være tale om videregivelse. I det omfang der er behov for yderligere og nyere oplysninger, vil der skulle indhentes samtykke til videresendelse af disse. Dette vil kunne ske ved, at adoptionsansøgeren i forbindelse med tilmeldingen til organisationen giver et specifikt og informeret samtykke til, at oplysningerne kan videregives til brug for tilsynet. Dette samtykke kan i forbindelse med afslutningen af adoptionssagen i organisationen udvides til at omfatte barnet. Der vil i en periode efter indførelsen af en automatiseret indhentelse af et specifikt samtykke kunne være behov for at indhente et samtykke til videregivelse af helbredsoplysninger i det omfang, tilsynet vedrører dette.

En automatiseret indhentelse af samtykke, som beskrevet ovenfor, vil også skulle omfatte et samtykke til at viderebringe oplysninger om andre rent personlige forhold. Også i forhold til disse oplysninger vil der i en periode efter indførelsen af en systematisk indhentelse af samtykke kunne være tilfælde, hvor der ikke foreligger et samtykke til videregivelse. Særligt for så vidt angår en sådan overgangsperiode bemærkes det, at hensynet bag videregivelsen af andre rent private oplysninger til brug for tilsynet er at gøre det muligt at føre et tæt tilsyn med adoptionsområdet for herved at sikre juridisk korrekte og etisk forsvarlige adoptioner af hensyn til de involverede børn aktuelt og fremadrettet. I det omfang bestemmelsen i den foreslåede § 31 c, stk. 2, litra c, dermed giver en registreret en dårligere retsstilling end efter persondataloven, er dette således tilsigtet af hensyn til adoptivbørnenes retssikkerhed. Det vil således være muligt for organisationen at videregive oplysningen uden at indhente et samtykke hertil.

Bestemmelsen skal som nævnt ses i sammenhæng med § 31 f, hvorefter en organisation skal underrette tilsynsmyndigheden om organisatoriske ændringer og alle ændringer i relation til

adoption fra de lande, som organisationen formidler børn fra. Der skal dog ikke ske underretning, hvis der er tale om ændringer, som er uvæsentlige, hvilket eksempelvis kunne være en mindre forsinkelse i sagsbehandlingen i afgiverlandet på grund af sagsophobning, en ferielukket domstol m.v. Herudover skal en organisation udarbejde en periodisk redegørelse om forholdene vedrørende international adoption og organisationens samarbejdsparter i et land, hvorfra organisationen formidler børn til adoption. Bestemmelsen indsættes med henblik på at sikre, at der løbende sker en orientering af Ankestyrelsen om formidlingssituationen i forhold en organisations samarbejdsparter i de respektive afgiverlande, og sådan at der ikke kun sker en orientering fra sag til sag.

Med forslaget om bestemmelsen i § 31 d, stk. 1, får Ankestyrelsen pligt til at foretage uanmeldte tilsynsbesøg hos en adoptionsformidlende organisation, når det er relevant og mindst ét uanmeldt tilsynsbesøg årligt, ligesom Ankestyrelsen skal gennemføre sagsgennemgange af udvalgte sager, som organisationen har behandlet, når det er relevant og mindst én gang årligt. I sammenhæng hermed skal Ankestyrelsen efter § 31 d, stk. 2, foretage tilsynsbesøg hos organisationen i udlandet, dvs. hos de personer der arbejder for den danske organisation, når det er relevant, og rejser til afgiverlandene vil således fortsat være et vigtigt element i tilsynet. Bestemmelsen omfatter ikke tilsynsbesøg hos den udenlandske samarbejdspart, idet disse myndigheder, organisationer m.v. er undergivet tilsyn fra afgiverlandets myndigheder.

§ 31 e understreger det skærpede fokus på de økonomiske forhold i en adoptionsformidlende organisation, og det følger således af bestemmelsen, at Ankestyrelsen skal føre et løbende økonomisk tilsyn med en organisation og lave en opfølgning på de økonomiske forhold mindst to gange årligt. Tilsynet skal således have en hyppighed og intensitet, som gør det muligt at reagere i tide. Til brug for varetagelsen af denne opgave, skal der – i hvert fald i en overgangsperiode – anvendes eksternt kompetence med henblik på at indhente og sammenstille de nødvendige oplysninger til brug for tilsynet. Det økonomiske tilsyn vil også skulle afrapporteres i forbindelse med den årsberetning, Ankestyrelsen efter den foreslåede bestemmelse i § 31 b, stk. 2, skal udarbejde.

Ministeren kan endvidere efter den foreslåede § 31 h bede Adoptionsnævnet om udtalelser om konkrete eller generelle forhold af betydning for tilsynet, herunder bede om bistand i forbindelse med forberedelse af tilsynsrejser. Ankestyrelsen kan således også bede nævnet om at foretage konkrete sagsgennemgange rettet mod børnene psyko-sociale og helbredsmæssige forhold. Adoptionsnævnet skal endvidere underrette Ankestyrelsen om alle forhold, som efter nævnets opfattelse har eller kan have betydning for tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer.

Efter § 31 g skal Ankestyrelsen til brug for tilsynet indsamle information om adoptionsforløbet fra adoptanterne, når et barn, der er internationalt adopteret gennem en adoptionsformidlende organisation, er kommet til Danmark. Formålet er at sikre en systematisk indsamling af informationer om en organisations varetagelse af adoptionshjælpsopgaven, herunder at få viden om eventuel adfærd i afgiverlandet, der ikke er i overensstemmelse med adoptionsloven og de vilkår, der er stillet for organisationens virksomhed. Denne informationsindsamling retter sig mod alle adoptionsforløb, hvor formidlingen er sket via en adoptionsformidlende organisation. Indsamlingen af oplysninger vil også kunne omfatte andre forhold, som adoptanterne har særlige forudsætninger for at viderebringe information om. Indsamlingen forudsættes at ske gennem anvendelse af spørgeskema uden herved at afskære muligheden for at ændre fremgangsmåde, hvis dette på et tidspunkt vurderes mere hensigtsmæssigt af hensyn til formålet med bestemmelsen.

Der har ikke tidligere været krav til tilsynsmyndighederne om denne form for indsamling af oplysninger, heller ikke i de administrative forskrifter, og der er således tale om en ny bestemmelse.

Forslaget til § 31 i, stk. 1, indeholder en regulering af de reaktioner, Ankestyrelsen kan anvende, hvis en adoptionsformidlende organisation ikke overholder adoptionsloven og de vilkår, som gælder for organisationens virksomhed. Ankestyrelsen skal i disse tilfælde give organisationen en advarsel, et pålæg eller ændre de vilkår, som er fastsat for organisationens virksomhed. I det omfang der er tale om væsentlig eller gentagen misligholdelse af loven og de fastsatte vilkår, kan ministeren efter § 31e, stk. 2, tilbagekalde organisationens tilladelse til at yde adoptionshjælp. Anvendelsen af en reaktion skal altid være proportional i forhold til organisationens handling, ligesom den skal være egnet til at opnå den ønskede ændring. Det er ikke muligt at angive præcis, hvilke handlinger der kan begrunde en bestemt reaktion. Rækkefølgen af reaktionsmuligheder er udtryk for reaktionens karakter, sådan at en advarsel må anses for den mildeste reaktion, mens en tilbagekaldelse af tilladelse er den stærkeste reaktion. Som et eksempel på anvendelse af reaktionen advarsel kan nævnes gentagne tilsidesættelser af fastlagte procedurer. Afhængig af hvilke procedurer, der er tale om, kan det også være relevant at give organisationen et pålæg. Valget af reaktion vil således en hver tid afhænge af den konkrete situation. Tilbagekaldelse af en akkreditering vil i udgangspunktet forudsætte, at det på baggrund af misligholdelsens karakter må vurderes, at der ikke længere er et forsvarligt grundlag for organisationens fortsatte virksomhed.

Der er tale om en ny bestemmelse, idet reaktionsmulighederne ikke tidligere har været reguleret i loven.

Endelig foreslås det at indsætte en bemyndigelsesbestemmelse i § 31 j, hvorefter ministeren kan fastsætte nærmere regler om tilsynet med adoptionsformidlende organisationer. Denne hjemmel skal blandt andet udnyttes til nærmere at fastlægge, hvordan tilsynet udøves, herunder anvendelsen af spørgeskemaer til adoptanter, jf. § 31 g, og anvendelsen af ekstern kompetence i forbindelse med det økonomiske tilsyn ligesom der vil blive fastsat nærmere krav til revisionen af en organisations revision af årsregnskaber. Endvidere vil der blive opstillet krav for så vidt angår organisationernes pligt til at underrette Ankestyrelsen og udforme periodiske redegørelser, jf. § 31 f. Også anvendelsen af reaktioner vil blive nærmere reguleret administrativt.

Til § 2

Det foreslås i § 2, stk. 1, at loven træder i kraft den 1. oktober 2015. Der er herved taget hensyn til, at de lovændringer, der følger af loven, medfører behov for udstedelse af administrative forskrifter, der skal være klar på ikrafttrædelsestidspunktet.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at de lovændringer, der følger af loven, også finder anvendelse på verserende adoptionssager samt de adoptionsforløb, der er igangværende ved lovens ikrafttræden. Dette betyder bl.a., at der i alle adoptionsafgørelser, der træffes efter lovens ikrafttrædelse, skal henvises til barnets bedste og ikke til barnets tarv, eller om adoptionen er til gavn for barnet. Der henvises til forslagets § 1, nr. 1 og 4, og bemærkningerne til disse bestemmelser, hvoraf det fremgår, at der ikke herved er tilsigtet nogen realitetsændring.

Med hensyn til de sager om anvisning af et barn til adoption, som en adoptionsformidlende organisation ikke har færdigbehandlet ved lovens ikrafttræden, foreslås det i stk. 2, at disse sager

færdigbehandles af den pågældende organisation. Sagerne færdigbehandles efter lovforslagets bestemmelser om anvisning af børn til adoption, jf. adoptionslovens § 31 a (lovforslagets § 1, nr. 8).

I *stk. 3* foreslås det, at Ankestyrelsen skal kunne undtage en adoptant fra kravet i § 25 d, stk. 1, i adoptionsloven (lovforslagets § 1, nr. 5) om at skulle modtage adoptionsrådgivning umiddelbart før, at det barn, som skal adopteres, tager ophold hos adoptanten i Danmark. Denne undtagelse er møntet på situationer, hvor barnet kommer til Danmark kort tid efter lovens ikrafttræden, og hvor det ikke er praktisk muligt - eller hvor det er meget besværligt - at gennemføre rådgivning inden adoptanten tager afsted for at hente adoptivbarnet.

Videre foreslås det i *stk. 4*, at kravet i § 25 d, stk. 1, om, at en adoptant skal modtage adoptionsrådgivning efter, at det barn, som skal adopteres, har taget ophold hos adoptanten i Danmark, ikke gælder, når barnet har taget ophold hos adoptanten i Danmark før den 1. juli 2015. Hvis sådanne adoptanter ønsker rådgivning, kan de anmode om det efter den foreslåede bestemmelse i § 25 d, stk. 2.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 5* er 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 gældende efter lovens ikrafttræden. Dette indebærer, at den tilladelse til at yde adoptionshjælp, som [x] fik den [xx], fortsat er gældende efter den 1. oktober 2015. Tilladelsen udløber den [xxx]. [x] kan derfor kun yde adoptionshjælp efter dette tidspunkt, hvis den inden da har fået en ny tilladelse efter den foreslåede nye regel i § 30 i adoptionsloven (forslagets § 1, nr. 7).

Til § 3

Bestemmelsen i § 3 vedrører lovens territoriale anvendelsesområde. Det foreslås i, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland, men at den ved kongelig anordning helt eller delvist kan sættes i kraft for Grønland og Færøerne med de ændringer, som de grønlandske og færøske forhold tilsiger.

Adoptionsloven er sat i kraft for Grønland, jf. senest kongelig anordning nr. 410 af 21. april 2010, og den er sat i kraft for Færøerne ved kongelig anordning nr. 1169 af 25. november 2006, som ændret ved kongelig anordning nr. 398 af 20. april 2010.

I forhold til både Grønland og Færøerne er tilsynet med adoptionsformidlende organisationers virksomhed efter henholdsvis bekendtgørelse nr. 457 af 28. april 2010 for Grønland om godkendelse som adoptanter og bekendtgørelse nr. 288 af 26. marts 2007 for Færøerne om godkendelse som adoptant delt mellem ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen) og Adoptionsnævnet på samme måde som efter de gældende danske regler. Der henvises til de almindelige bemærkninger, afsnit 3.3.1.

Det fremgår således af § 36, stk. 2, i anordningen for Grønland, at ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold fører tilsyn med de adoptionsformidlende organisationer, og at ministeren kan bemyndige Adoptionsnævnet til at føre tilsyn med organisationerne, jf. § 36, stk. 3. Efter § 35 i bekendtgørelse nr. 457 af 28. april 2010 for Grønland om godkendelse som adoptant fører Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen tilsyn med de formidlende organisationer, dog sådan at Adoptionsnævnet fører tilsyn med de formidlende organisationers virksomhed i udlandet og med de

formidlende organisationers behandling af matchningsforslag. Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen og nævnet behandler klager over de formidlende organisationer inden for styrelsens og nævnets tilsynsområde.

Det følger videre af § 17 i bekendtgørelsen foretager den formidlende organisation en vurdering af, om et barn, der er bragt i forslag til en adoptionsansøger, må anses for at ligge inden for ansøgerens godkendelse. I de tilfælde, hvor et barn utvivlsomt er inden for ansøgerens godkendelse, beder organisationen den pågældende ansøger om at tilkendegive, hvorvidt vedkommende er indforstået med at adoptere barnet, jf. § 18. Hvis adoptionsansøgeren accepterer forslaget, udsteder organisationen en erklæring efter Haagerkonventionens artikel 17 c, jf. § 23, stk. 1.

I tilfælde, hvor et barn falder uden for adoptionsansøgerens godkendelse, eller der er tvivl om, hvorvidt barnet er inden for godkendelsen, behandles sagen af Rigsombudsmanden, jf. §§ 19 og 21. I tilfælde af tvivl afgiver adoptionssamrådet en udtalelse om, hvorvidt barnet er omfattet af godkendelsen. I det omfang en godkendelse ønskes udvidet, fordi et barn er uden for godkendelsen, afgiver adoptionssamrådet en udtalelse til brug for Rigsombudsmandens stillingtagen til denne ansøgning, jf. også §§ 19 og 21. Rigsombudsmanden afgiver erklæring efter artikel § 17 c i de sager, som Rigsombudsmanden har behandlet, jf. § 23, stk. 2.

I forhold til Færøerne fremgår det af § § 27 d, stk. 2, i anordningen for Færøerne, at ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold fører tilsyn med de adoptionsformidlende organisationer, og at ministeren kan bemyndige Adoptionsnævnet til at føre tilsyn med organisationerne, jf. § 27 d, stk. 3. Det fremgår videre af § 29 i bekendtgørelse nr. 288 af 26. marts 2017 for Færøerne om godkendelse som adoptant, at Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen fører tilsyn med de formidlende organisationer, dog sådan at Adoptionsnævnet fører tilsyn med de formidlende organisationers virksomhed i udlandet og med de formidlende organisationers behandling af matchningsforslag. Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen og nævnet behandler klager over de formidlende organisationer inden for styrelsens og nævnets tilsynsområde.

Kompetencen til at godkende matchningsforslag og udstede erklæring efter konventionens artikel 17 c er som nævnt placeret på samme måde som i Grønland. Den formidlende organisation foretager efter § 15 i bekendtgørelsen om godkendelse som adoptant en vurdering af, om et barn, der bringes i forslag, er inden for adoptionsansøgerens godkendelse. Det følger videre af §§ 16 og 21, at den formidlende organisation godkender matchningsforslag og udsteder erklæring, når barnet utvivlsomt er inden for ansøgerens godkendelse, mens kompetencen efter §§ 17, 19 og 21 er hos Rigsombudsmanden i tilfælde, hvor et barn er uden for adoptionsansøgerens tilladelse, eller der er tvivl herom. Adoptionssamrådet afgiver udtalelse til brug for Rigsombudsmandens stillingtagen.

Som nævnt foreslås det, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Dette gælder også forslagens § 1, nr. 9, (§ 31 b), hvorefter tilsynet med de adoptionsformidlende organisationer samles hos Ankestyrelsen. Uanset dette, vil det være Ankestyrelsen, der efter adoptionsloven som gældende for Danmark fører det generelle tilsyn med de adoptionsformidlende organisationer, navnlig tilsynet med organisationernes samarbejde med udlandet samt organisatoriske og økonomiske forhold. Dette skyldes, at overholdelse af krav vedrørende disse og lignende forhold er grundlæggende forudsætninger for en akkreditering som adoptionsformidlende organisationer, og at eksempelvis samarbejdet med udlandet og den måde, organisationen har tilrettelagt sin virksomhed på, organisatorisk set, er den samme, uanset om der formidles børn til Danmark, Grønland eller

Færøerne. Tilsynsbestemmelserne i lovgivningen for Grønland og Færøerne vil herefter skulle forstås sådan, at ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (Ankestyrelsen, Familieretsafdelingen) reelt kun fører tilsyn med organisationernes behandling af konkrete sager i Grønland eller på Færøerne.

Ikraftsættelse for Grønland og Færøerne af de ændringer af adoptionsloven, som dette lovforsalg indeholder, vil blive drøftet med de grønlandske og færøske myndigheder.

Efter forslaget § 1, nr. 9 (§ 31 a) skal Ankestyrelsen fremover godkende de matchningsforslag, som de adoptionsformidlende organisationer i dag godkender. Den gældende ordning i henholdsvis Grønland og på Færøerne for godkendelse af matchningsforslag svarer til den gældende ordning i Danmark, der er beskrevet i afsnit 3.2.1.1. En ændring af ordningen i Grønland og på Færøerne, sådan at en adoptionsformidlende organisation ikke kan godkende matchningsforslag til adoptanter i Grønland eller på Færøerne, kan – efter drøftelse med de grønlandske og færøske myndigheder – ske administrativt ved ændring af adoptionsbekendtgørelserne for Grønland og Færøerne.

Endelig kan godkendelsesrammen for grønlandske og færøske adoptanter ligeledes efter drøftelse med de grønlandske og færøske myndigheder kunne bringes i overensstemmelse med den foreslåede ordning i Danmark, jf. afsnit 3.2.2. i de almindelige bemærkninger. Dette vil ligeledes kunne ske administrativt ved ændring af adoptionsbekendtgørelserne for Grønland og Færøerne.

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	I adoptionsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1084 af 7. oktober 2014, foretages følgende ændringer:
§ 2. Adoption må kun bevilges, når den efter foretagen undersøgelse kan antages at være til gavn for den, som ønskes adopteret, og denne enten ønskes opfostret hos adoptanten eller har været opfostret hos denne, eller der foreligger anden særlig grund til adoptionen.	1. I § 2 ændres ”til gavn” til: ”bedst”.
§ 4 a..... <i>Stk. 2.</i> Godkendelse kræves dog ikke ved adoption af ægtefælles barn eller adoptivbarn eller efter regler fastsat af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold i tilfælde, hvor der består nært slægtskab eller andet særligt tilknytningsforhold mellem adoptanten og adoptivbarnet eller dettes forældre.	2. I § 4 a, <i>stk. 2</i> , og § 5, a, <i>stk. 1 og 2, 1. pkt.</i> , udgår ”eller adoptivbarn”.
§ 5 a. En ægtefælle kan adoptere den anden ægtefælles barn eller adoptivbarn (stedbarnsadoption). <i>Stk. 2.</i> Stedbarnsadoption kan endvidere ske af en tidligere ægtefælles barn eller adoptivbarn. Er ægteskabet ophørt ved skilsmisse eller omstødelse, kan stedbarnsadoption kun ske, hvis den, der ønskes adopteret, er myndig.	
§ 9. Tilbagekaldes et i overensstemmelse med § 8 meddelt samtykke, kan adoptionsbevilling dog meddeles, såfremt tilbagekaldelsen under særlig hensyntagen til barnets tarv ikke er rimeligt begrundet. <i>Stk. 2.....</i>	3. I § 9, <i>stk. 1</i> , ændres ”tarv” til: ”bedste”.
§ 25. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler om behandling af sager efter denne lov, herunder 1) om godkendelse som adoptant,	4. I § 25, <i>nr. 3</i> , udgår ”og”, og i § 25, <i>nr. 4</i> , ændres ”jf. § 9.” til: ”jf. § 9, og”. 5. I § 25 indsættes som <i>nr. 5</i> :

<p>2) om adoptionssagers behandling, herunder om indholdet af ansøgninger om adoption m.v.,</p> <p>3) om afgivelse af samtykke til adoption, jf. §§ 6 og 8, og</p> <p>4) om behandlingen af sager om adoption uden samtykke, jf. § 9.</p>	<p>”5) om godkendelse af, at et adoptionsforløb fortsætter.”</p>
	<p>6. Efter § 25 c indsættes:</p> <p>”§ 25 d. En adoptant skal modtage adoptionsrådgivning umiddelbart før og efter, at det barn, som skal adopteres, tager ophold hos adoptanten i Danmark.</p> <p><i>Stk. 2.</i> En adoptivfamilie, som har bopæl i Danmark, kan anmode om yderligere adoptionsrådgivning i forbindelse med adoptionen.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler om, hvordan rådgivningen efter stk. 1 og 2, der tilbydes gennem Ankestyrelsen, skal tilrettelægges, og om hvilke adoptanter der ikke er omfattet af stk. 1 og 2. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan endvidere fastsætte regler om egenbetaling for rådgivning efter stk. 2.”</p>
	<p>7. Overskriften til <i>kapitel 5</i> affattes således:</p> <p style="text-align: center;">”Kapitel 5</p> <p style="text-align: center;"><i>International adoptionshjælp</i>”</p>
<p>§ 30. Social- og integrationsministeren kan give en eller flere private organisationer tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har dansk statsborgerskab.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Social- og integrationsministeren fastsætter nærmere regler og vilkår om adoptionshjælp efter stk. 1 og fører tilsyn med virksomheden.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Social- og integrationsministeren kan bemyndige Adoptionsnævnet til at føre tilsyn med de organisationer, der har fået tilladelse efter stk. 1.</p> <p><i>Stk. 4.</i> Social- og integrationsministeren kan</p>	<p>8. § 30 ophæves, og i stedet indsættes:</p> <p>”§ 30. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan give en privat organisation tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har bopæl i Danmark, hvis organisationen opfylder betingelserne i §§ 30 a og 30 b samt de vilkår, der er fastsat i medfør af § 30 c. En organisation med tilladelse efter 1. pkt. benævnes adoptionsformidlende organisationer.</p> <p><i>Stk. 2.</i> En tilladelse til at virke som</p>

<p>fastsætte regler, hvorefter personer, der ønsker at adoptere, pålægges at søge bistand hos en organisation, der har tilladelse efter stk. 1.</p>	<p>adoptionsformidlende organisation efter stk. 1 gives for en bestemt periode.</p> <p>§ 30 a. Adoptionshjælp, jf. § 30, stk. 1, skal være bestemt af hensynet til barnets bedste, og adoptionshjælpen skal være etisk og fagligt forsvarlig i overensstemmelse med adoptionsloven og de vilkår, der er fastsat for organisationen.</p> <p><i>Stk. 2.</i> En adoptionsformidlende organisation skal varetage sine økonomiske forhold på en forsvarlig måde. Organisationen må ikke opnå utilbørlig økonomisk eller anden vinding i forbindelse med adoptionshjælpen, ligesom den ikke må modtage betaling, der står i misforhold til det udførte arbejde.</p> <p><i>Stk. 3.</i> En adoptionsformidlende organisation skal råde over juridiske, økonomiske og børnefaglige kompetencer af betydning for adoptionshjælpen og råde over medarbejdere med indsigt i og erfaring med international adoptionshjælp.</p> <p>§ 30 b. En adoptionsformidlende organisation må alene udføre hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælp.</p> <p>§ 30 c. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler om en adoptionsformidlende organisations virksomhed.</p> <p>§ 30 d. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold bestemmer i forhold til hvilke lande, en adoptionsformidlende organisation kan tillades at yde adoptionshjælp.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ankestyrelsen bestemmer, med hvilke udenlandske myndigheder, organisationer m.v., en adoptionsformidlende organisation må samarbejde om adoptionshjælp. En tilladelse efter 1. pkt., gives for en bestemt periode, medmindre det i forhold til bestemte myndigheder, organisationer m.v. er unødvendigt.</p> <p>§ 30 e. Personer, der ønsker at adoptere et barn,</p>
---	---

	<p>der ikke har bopæl i Danmark, skal være tilmeldt en organisation, der har tilladelse efter § 30.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte nærmere regler herfor, herunder om muligheden for at fravige stk. 1.”</p>
	<p>9. Efter § 31 indsættes før overskriften før § 32:</p> <p>”§ 31 a. Når et barn er anvist til en adoptant med henblik på adoption, tager Ankestyrelsen snarest stilling til, om adoptionsforløbet kan fortsætte. I tilfælde, hvor barnet er anvist fra et land, der er omfattet af Haagerkonventionen af 29. maj 1993 om beskyttelse af børn og om samarbejde med hensyn til internationale adoptioner, udsteder Ankestyrelsen i overensstemmelse med konventionens artikel 17 c erklæring om, at adoptionsforløbet kan fortsætte.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Er det anviste barn ikke omfattet af ansøgerens godkendelse som adoptant, eller er der tvivl om dette, foretages vurderingen efter stk. 1 af adoptionssamrådet, og erklæring efter stk. 1 udstedes af statsforvaltningen.</p> <p>§ 31 b. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at en adoptionsformidlende organisation overholder adoptionsloven og de vilkår, som er fastsat for organisationens virksomhed efter § 30 c.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Hvert år offentliggør Ankestyrelsen en beretning om styrelsens tilsynsvirksomhed.</p> <p>§ 31 c. Ankestyrelsen skal efter anmodning til brug for tilsynet efter § 31 b have udleveret enhver oplysning om en adoptionsformidlende organisations forhold af betydning for tilsynet.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ankestyrelsen kan til brug for tilsynet, jf. stk. 1, pålægge en adoptionsformidlende organisation følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) At redegøre for organisationens forhold. b) At redegøre for organisationens samarbejde med udenlandske myndigheder, organisationer m.v. c) At fremsende konkrete sager om adoptionsformidling. d) At tilvejebringe materiale til belysning af

	<p>lovgivning og praksis vedrørende adoption i lande, hvorfra organisationen formidler børn til adoption.</p> <p>e) At tilvejebringe oplysninger til brug for eventuelle undersøgelser og sagsgennemgange af betydning for tilsynet.</p> <p>§ 31 d. Ankestyrelsen foretager uanmeldte tilsynsbesøg hos en adoptionsformidlende organisation, når det er relevant og mindst en gang årligt.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ankestyrelsen gennemgår udvalgte sager, som en organisation har behandlet, når det er relevant og mindst en gang årligt.</p> <p><i>Stk.2.</i> Ankestyrelsen foretager tilsynsbesøg hos organisationen i udlandet i relevant omfang.</p> <p>§ 31 e. Ankestyrelsen fører et løbende økonomisk tilsyn med en adoptionsformidlende organisation gennem opfølgning på organisationens økonomiske forhold mindst to gange årligt.</p> <p>§ 31 f. En adoptionsformidlende organisation skal underrette Ankestyrelsen om alle organisatoriske ændringer og om alle ændringer i relation til adoption fra de lande, hvorfra organisationen formidler børn til adoption, og om alle ændringer i relation til organisationens samarbejdsparter, jf. § 30 d, medmindre ændringerne er uvæsentlige.</p> <p><i>Stk. 2.</i> En adoptionsformidlende organisation skal udarbejde periodiske redegørelser om formidlingssituationen og om organisationens samarbejdsparter i et land, hvor organisationen yder adoptionshjælp, jf. § 30 d.</p> <p>§ 31 g. Ankestyrelsen indsamler information om formidlingen af et barn til adoption fra adoptanten, når dette forløb er afsluttet, og adoptionshjælpen er ydet af en adoptionsformidlende organisation.</p> <p>§ 31 h. Ankestyrelsen kan anmode Adoptionsnævnet om udtalelser om konkrete eller generelle forhold af betydning for tilsynet med en adoptionsformidlende organisation.</p>
--	--

	<p><i>Stk. 2.</i> Adoptionsnævnet skal underrette Ankestyrelsen om alle forhold, som efter nævnets opfattelse har eller kan have betydning for tilsynet med en adoptionsformidlende organisation.</p> <p>§ 31 i. Hvis en adoptionsformidlende organisation ikke overholder adoptionsloven og de vilkår, som gælder for organisationens virksomhed, skal Ankestyrelsen give organisationen en advarsel, et pålæg eller ændre de vilkår, som er fastsat for organisationens virksomhed, jf. § 30 c.</p> <p><i>Stk. 2.</i> Ved væsentlig eller gentagen misligholdelse af adoptionsloven og de vilkår, som er fastsat for en organisations virksomhed, kan ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold tilbagekalde organisationens tilladelse efter § 30, stk. 1.</p> <p>§ 31 j. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte nærmere regler om tilsynet med en adoptionsformidlende organisation.</p> <p style="text-align: center;">Kapitel 5 a <i>Døgnpleje, surrogatmoderskab og straf’.</i></p>
	<p style="text-align: center;">§ 2</p> <p><i>Stk. 1.</i> Loven træder i kraft den 1. oktober 2015.</p> <p><i>Stk. 2.</i> En adoptionsformidlende organisation færdigbehandler de sager om anvisning af et barn til adoption, som de ved lovens ikrafttræden ikke har færdigbehandlet. Sagerne færdigbehandles efter reglerne i adoptionslovens § 31 a, som indsat i loven ved denne lovs § 1, nr. 8.</p> <p><i>Stk. 3.</i> Ankestyrelsen kan undtage en adoptant fra kravet i § 25 d, stk. 1, i adoptionsloven, som indsat i loven ved denne lovs § 1, nr. 5, om at skulle modtage adoptionsrådgivning umiddelbart før, at det barn, som skal adopteres, tager ophold hos adoptanten i Danmark.</p> <p><i>Stk. 4.</i> Kravet i § 25 d, stk. 1, i adoptionsloven, som indsat i loven ved denne lovs § 1, nr. 5, om, at en adoptant skal modtage</p>

	<p>adoptionsrådgivning efter, at det barn, som skal adopteres, tager ophold hos adoptanten i Danmark, gælder ikke, når barnet har taget ophold hos adoptanten i Danmark før den 1. juli 2015.</p> <p><i>Stk. 5.</i> Tilladelse givet efter den hidtil gældende regel i § 30 i adoptionsloven til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, der ikke har bopæl i Danmark, er fortsat gældende efter lovens ikrafttræden.</p>
	<p style="text-align: center;">§ 3</p> <p>Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.</p>