

NOTAT

EMNE: Oversigt over høringssvar til forslag til lov om ændring af adoptionsloven (Modernisering af adoptionsloven – et nyt adoptionssystem)

Indhold

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.	2
2. Modtagne høringssvar	3
3. Bemærkninger til lovforslaget.....	4
3.1. Generelle bemærkninger.....	4
3.1.1. Høringssvar	4
3.1.2. Bemærkninger	5
3.2. Tilladelse til at yde international adoptionshjælp.....	6
3.2.1. Høringssvar	6
3.2.2. Bemærkninger	7
3.3. Tilladelse til at et adoptionsforløb kan fortsætte – godkendelse af matchningsforslag	9
3.3.1. Høringssvar	9
3.3.2. Bemærkninger	10
3.4. Tilsynet med adoptionsformidlende organisationer	13
3.4.1. Høringssvar	13
3.4.2. Bemærkninger	14
3.5. Rådgivning og støtte til adoptivfamilien.....	16
3.5.1. Høringsvar	16
3.5.2. Bemærkninger	17

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til forslag til lov om ændring af adoptionsloven (Modernisering af adoptionsloven – et nyt adoptionssystem) blev den 14. januar 2015 sendt i høring.

Det overordnede formål med lovforslaget, der udmønter den politiske aftale af 2. oktober 2014 om et nyt adoptionssystem, 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 en adoptionsformidlende organisation afspejler den ekspertise, der findes de respektive steder. Derved styrkes varetagelsen af det enkelte adoptionsforløb og af området som sådan.

Lovforslaget præciserer betingelserne for at få tilladelse til at yde international adoptionshjælp. Samtidig begrænser forslaget adgangen for en adoptionsformidlende organisation til at yde hjælpearbejde, sådan at der alene kan ydes hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælp.

Lovforslaget flytter kompetencen til at tage stilling til, om et adoptionsforløb kan fortsætte, når der er anvist et barn til adoption til adoptionsansøgere, fra adoptionsformidlende organisationer til Ankestyrelsen, sådan at det i alle tilfælde er staten, der tager stilling.

Samtidig samles tilsynet med adoptionsformidlende organisationer hos én myndighed, Ankestyrelsen. Endvidere skaber lovforslaget tydelig hjemmel til at sikre informationer til brug for tilsynet, ligesom der opstilles nogle minimumskrav til måden, hvorpå tilsynet udføres, i form af krav om uanmeldte tilsynsbesøg hos en adoptionsformidlende organisation og sagsgennemgange. Lovforslaget opregner endvidere de reaktionsmuligheder, der er knyttet til tilsynet. Ankestyrelsens tilsynsvirksomhed og indholdet heraf gøres tilgængelig for offentligheden gennem offentliggørelse af en årsberetning.

Med lovforslaget gøres adoptionsrådgivning til en adoptivfamilie umiddelbart før og efter, at et barn tager ophold hos en adoptant, obligatorisk, og adgangen til adoptionsrådgivning i øvrigt fastsættes ved lov.

Lovforslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

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, Rigsbudsmanden på Færøerne, Rigsbudsmanden på Grønland, Statsforvaltningen, Tænk tanken Adoption og Unicef Danmark.

2. Modtagne høringsvar

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (herefter ministeriet) har modtaget høringsvar fra følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Adoption & Samfund, Adoptionstrekanten, Adoptionsnævnet, Adoptionspolitisk Forum, Advokatrådet, Børnerådet, Dansk Psykolog Forening, Datatilsynet, Kommunernes Landsforening, Koreaklubben og Tænk tanken Adoption.

Det bemærkes, at AC Børnehjælp og Danadopt den 27. januar 2015 blev sammenlagt til den nye organisation Danish International Adoption, der har afgivet høringsvar.

Børnesagens Fællesråd har oplyst, at organisationen ikke afgiver høringsvar vedrørende international adoption.

Kommunernes Landsforening (KL) bemærker, at det ikke har været muligt med en politisk behandling af høringsvaret inden høringsfristens udløb. KL har derfor fremsendt et foreløbigt høringsvar og vil fremsende eventuelle supplerende bemærkninger, når sagen har været behandlet politisk.

Ministeriet har i det følgende uddraget essensen af de modtagne høringsvar. Ministeriets bemærkninger fremgår løbende i forhold til de høringsvar, som giver anledning til bemærkninger.

Det bemærkes, at en række af høringsvarene indeholder forslag og elementer, som ligger uden for lovforslagets ramme. Essensen heraf er ligeledes gengivet.

Ministeriet har også modtaget høringsvar fra andre end høringsparterne. Ministeriet henviser til, at dette høringsvar ligesom høringsvar fra høringsparter er vedlagt dette notat i deres helhed.

3. Bemærkninger til lovforslaget

3.1. Generelle bemærkninger

3.1.1. Høringssvar

Adoption & Samfund anfører, at lovforslaget indeholder nogle centrale forbedringer af det danske adoptionssystem, som ifølge organisationen vil være med til at sikre rammerne for, at Danmark fortsat vil være blandt de lande, som påtager sig et globalt ansvar for at finde familier til børn, som har brug for en ny familie. Den politiske opbakning til at sikre den nødvendige faglige og økonomiske bæredygtighed hos adoptionsformidlende organisationer har kombineret med et styrket statsligt tilsyn ifølge organisationen potentialet til sikre Danmark som foregangsland for legale og etisk forsvarlige adoptioner. Adoption & Samfund anfører videre, at forbedringerne sætter barnet i centrum for adoptionsformidlingen.

Adoptionstrekanten billiger ikke udkastet til lovforslag, da forslaget efter organisationens opfattelse ikke kan sikre, at adoptioner foregår på et etisk og juridisk korrekt grundlag til barnets bedste. Organisationens anfører videre, at der i mindre grad lægges vægt på de adopteredes perspektiv og slet ikke på den biologiske slægts perspektiv.

Adoptionspolitisk Forum tilkendegiver i sit høringssvar, at lovforslaget ikke formår at adressere grundlæggende problemer og mangler, som i dag findes i adoptionssystemet, ligesom der ifølge organisationen er et manglende fokus på adopteredes rettigheder. Adoptionspolitisk Forum anfører endvidere, at lovforslaget ikke forholder sig til den konflikt, der ifølge organisationen er mellem FNs Børnekonvention og Haagerkonventionen om international adoption.

Børnerådet ser mange gode initiativer i forslaget og ser frem til, at de strukturelle ændringer i behandlingen af og tilsynet med adoptioner vil medvirke til en øget kvalitet i og tilfredshed med adoptionen, som den opleves af den adopterede.

Danish International Adoption anerkender og støtter den udvikling, der har været på adoptionsområdet som helhed de seneste år, og det fokus der fra politisk side og myndighedsniveau er anlagt på at udvikle og forny adoptionssystemet. Organisationens anerkender og billiger også udviklingen på PAS-området, som helhedsanalysen og lovgivningen fremadrettet er med til at udvikle og cementere. Det betyder ifølge organisationen, at Danmark vil ligge langt fremme i forhold til at understøtte de parter, der er involveret i adoption både før, under og efter adoptionen. Organisationens anfører videre, at dette utvivlsomt har en betydning fremover, da flere og flere afgiverlande i stigende grad ser på modtagerlandets evne og kapacitet til at modtage et barn gennem adoption.

Koreaklubben tilkendegiver i sit høringssvar, at udkastet til lovforslag desværre ser ud til primært at have fokus på de strukturelle rammer og tilsyn. Samtidig giver Koreaklubben udtryk for, at den tilpassede organisering af adoptionsformidlingen og et skærpet tilsyn fra myndighedernes side kan være et skridt i den rigtige retning, aktualiseret af det ændrede formidlingsbillede og de kritiske sager, der har været rejst i medierne de senere år.

Tænketanken Adoption anfører i forlængelse af tidligere bidrag til helhedsanalysen af adoptionsområdet, at lovforslaget efter tænketankens opfattelse ikke indebærer en nytænkning af området. En nytænkning forudsætter ifølge tænketanken, at myndigheder og politikere indser betydningen af, hvordan det transnationale adoptionssystem siden dets institutionalisering i 1965 har involveret ulovlige metoder. Endvidere forudsætter det en principiel diskussion af den politiske prioritering, der understøtter transnational adoption. Det er tænketankens vurdering, at de foreslåede ændringer i adoptionsloven ikke imødekommer de krav, der gennem de senere år er fremsat fra de adopteredes og de oprindelige familiers side.

3.1.2. Bemærkninger

Ministeriet bemærker generelt, at lovforslaget har som overordnet formål at fremtidssikre den internationale adoptionsformidling, og at afsættet for dette er børnene. Det er således hensigten at tilpasse formidlingssystemet i Danmark både til de børn, der globalt set har behov for hjælp gennem adoption, og til de krav til proces, myndighedsinddragelse m.v. som følger af formidlingssituationen. En sådan fremtidssikring vil også skabe tryggere rammer for de kommende adoptanter.

Varetagelsen af barnets bedste i internationale adoptioner vil – som hidtil – skulle ske i overensstemmelse med de internationale konventioner på området, som Danmark har tiltrådt, herunder FNs Børnekonvention. I den forbindelse bemærkes det også, at det af den politiske aftale fremgår, at en adoptionsformidlende organisation skal have indgående kendskab til bl.a. FNs Børnekonvention. Dette vil således være et krav for at få tilladelse til at yde adoptionshjælp og vil fremgå af akkrediteringskravene til en organisation.

Ministeriet bemærker i øvrigt, at der ved anvendelsen og forståelsen af Haagerkonventionen om adoption skal tages hensyn til bestemmelserne i FNs Børnekonvention. Børnekonventionens krav om at tage hensyn til barnets bedste og grundlæggende rettigheder bliver dermed også vigtige hensyn i alle internationale adoptioner. I en erklæring fra 2007 har UNICEF fastslået, at FNs Børnekonvention klart tilkendegiver, at ethvert barn så vidt muligt har ret til at blive passet af sine egne forældre, og at andre former for pleje kun bør overvejes, hvis barnets egen familie trods tilbudt hjælp ikke kan eller vil tage sig af barnet. I den situation bør der finde en egnet familie i barnets eget hjemland, og hvis det ikke er muligt, er international adoption ifølge Børnekonventionen en af flere mulighe-

der for barnet, mens institutionsanbringelse af barnet altid kun bør anvendelse som sidste udvej og i så fald kun midlertidigt. I alle tilfælde skal hensynet til barnets bedste være det overordnede synspunkt, når der træffes beslutning om adoption.

I lovforslagets afsnit 3.1.3. er det angivet, at en del af den viden, der skal være til stede i en organisation, skal oparbejdes eller vedligeholdes gennem undervisning, som Ankestyrelsen vil tilbyde, og at undervisningen bl.a. vil kunne omfatte relevante internationale konventioner.

Et andet centralt formål med lovforslaget er, inden for rammerne af den politiske aftale, at øge støtten til adoptivfamilien. I den forbindelse er der også fokus på i stigende grad at rette støtten direkte mod den adopterede i det omfang, det er relevant. Det bemærkes, at støtten til adoptivfamilien og den adopterede ikke kun gennemføres ved lovforslaget, men i høj grad også vil blive implementeret administrativt bl.a. ved iværksættelse af forsøgsprojekt med adoptionsrådgivning til voksne adopterede, krav til organisationers håndtering af forpligtelsen til at have Post Adoption Service som en del af virksomheden og iværksættelse af forskning i betydningen af åbenhed i adoptioner.

Det bemærkes, at høringssvarene ikke har givet anledning til at ændre lovforslaget, men at der i bemærkningerne til lovforslaget er taget højde for en række af de kommentarer, som høringssvarene indeholder. Det gælder bl.a. bemærkningerne fra Datatilsynet om forslagets forhold til persondatalovens regler. Ministeriet vil således indarbejde disse i bemærkningerne til lovforslaget, jf. også afsnit 3.3.2. og 3.4.2. i dette notat. Endvidere vil de modtagne høringssvar vedrørende den foreslåede matchningsprocedure også betyde en vis tilretning af forslaget, jf. herved afsnit 3.3.2. i notatet.

3.2. Tilladelse til at yde international adoptions-hjælp

3.2.1. Høringssvar

Adoption & Samfund mener ikke, at der bør sættes tidsbegrænsning for godkendelse af adoptionsformidlende organisationer i Danmark eller for godkendelse af samarbejdsrelationer i udlandet. Lovforslagets bestemmelser og intentioner i forhold til et styrket løbende tilsyn bør ifølge organisationen overflødigsgøre sådanne tidsbegrænsninger.

Adoptionspolitisk Forum mener, at en adoptionsformidlende organisation bør være forpligtet til at efterleve FNs Børnekonventionen og ikke blot den danske adoptionslovgivning. Endvidere peger organisationen på, at det bør præciseres, hvad der i lovforslagets § 30 menes med "utilbørlig" og "misforhold" i relation til en adoptionsformidlende organisations økonomiske forhold, ligesom der efter-

spørges en præcision af, hvad der i samme bestemmelse menes med, at en organisation skal være i besiddelse af "kompetencer af betydning for adoptions-hjælpen". Adoptionspolitisk Forum mener, at der skal ske en fuldstændig adskillelse af international adoption og økonomisk hjælp til samarbejdslandene.

Advokatrådet anfører i sit høringssvar, at der ikke i dag gælder et krav om, at man som kommende adoptant ved internationale adoptioner skal være tilmeldt en adoptionsformidlende organisation, hvilket fremgår af lovforslagets bemærkninger. Endvidere finder Advokatrådet det u hensigtsmæssigt, at der kun er én organisation, da der således ifølge Advokatrådet er tale om, at myndighederne kræver medlemskab af én bestemt organisation.

Danish International Adoption bemærker i forhold til forslaget om at begrænse en adoptionsformidlende organisations adgang til at udføre hjælpearbejde, at organisationen i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet fortsat ønsker at tage et medansvar for udviklingen af børnevefærd i samarbejdslandene, og at dette kan ske på forskellig vis, eksempelvis gennem donationer til enkelte børnehjem og projekter, men i høj grad også gennem deltagelse i og udvikling af projekter med forskellige formål fra generelle forbedring af børnenes vilkår til konkrete programmer eksempelvis rettet mod at eftersøge biologisk familie. Organisationen anfører, at det er i den forbindelse er væsentligt, at det fortsat er muligt at videreformidle donationer til bestemte modtagere fra individuelle givere. Det er organisationens opfattelse, at den foreslåede begrænsning og yderligere kontrol fra Ankestyrelsen, der skal godkende projektorienteret hjælpearbejde, sikrer, at også videreformidling af donationer lever op til kravene om, at hjælpearbejde på den ene side skal være relateret til adoption, mens det på den anden side ikke må være egnet til at påvirke omfanget af formidlingen.

3.2.2. Bemærkninger

Et centralt formål med forslaget er at styrke tilsynet med adoptionsformidlingen. En tydeliggørelse af, hvad der føres tilsyn med, er også en tydeliggørelse af de grundlæggende krav, en adoptionsformidlende organisation skal leve op til.

Det fremgår af lovforslagets afsnit 3.3.2. om en styrkelse af informationsstrømmen til brug for tilsynet, at anvendelsen af periodiske redegørelser fra en akkrediteret organisation om formidlingssituationen og om organisationens samarbejdsparter i udlandet vil betyde en systematisering af afrapporteringen om en række grundlæggende forhold, hvorved situationer, hvor informationer ikke videregives med den fornødne hurtighed, eller hvor videregivelsen får et præg af tilfældighed, undgås. Dette er et blandt flere tiltag, der skal styrke det løbende tilsyn. Det er dog samtidig ministeriets opfattelse, at en tilladelse til at yde adoptionshjælp fortsat bør være tidsbegrænset som en yderligere styrkelse af tilsynet. Som det fremgår af afsnit 3.1.2. i lovforslaget er det vigtigt med denne mulighed for løbende at følge op på, om samarbejdsaftaler lever op til myndighedernes krav. Det skal i den forbindelse fremhæves, at forslaget er i overensstemmelse med den praksis for udstedelse af tilladelser, der har udviklet sig

over de senere år. Det fremgår videre af forslaget, at i tilfælde hvor det ikke vurderes at være nødvendigt at have en på forhånd fastlagt mulighed for at revurdere samarbejdet, vil en tilladelse til at iværksætte et samarbejde med en udenlandsk samarbejdspart kunne gives uden tidsbegrænsning.

Efter lovforslaget vil det ikke længere være muligt for en adoptionsformidlende organisation at udføre humanitært hjælpearbejde. Det fremgår, at afsnit 3.1.2. i bemærkningerne til forslaget, at international adoption ikke er løsningen på fattigdom. Samtidig er forslaget udformet med afsæt i en erkendelse af, at der til international adoption også er knyttet et behov i samarbejdslandene for økonomisk støtte eller anden hjælp. Det vil derfor fremover være muligt at udføre hjælpearbejde med tilknytning til adoption, dog sådan at der vil blive udformet nærmere regler herfor samt for godkendelse heraf. I forhold til muligheden for at udføre hjælpearbejde med tilknytning til adoptionshjælpsvirksomheden bemærkes det, at dette også vil omfatte muligheden for at videreformidle donationer fra eksempelvis adoptanter, når et adoptionsforløb er afsluttet, til bestemte modtagere i et samarbejdsland. Opretholdelsen af denne mulighed skaber efter ministeriets opfattelse ikke risiko for afhængighedsskabende støtte men afspejler tværtimod en legitim måde at yde en (efterfølgende) støtte ved et konstateret behov.

Med lovforslaget stilles der krav om, at en organisation ikke må opnå utilbørlig økonomisk eller anden vinding ved at yde adoptionshjælp, ligesom adoptionsgebyrer ikke må stå i misforhold til det udførte arbejde. Den foreslåede bestemmelse er en lovfæstelse af et allerede gældende krav til en adoptionsformidlende organisation, der også følger af Haagerkonventionen på området. Der ligger heri, at en organisation kan afkræve kommende adoptanter adoptionsgebyrer, som ikke kun dække de omkostninger, som er forbundet med selve adoptionen, men også dækker en ikke urimelig høj løn til de ansatte i organisationen. Det er endvidere tilladt for en organisation at oparbejde tilstrækkelige midler med henblik på at sikre en levedygtig organisation.

Forslaget skal endvidere skærpe kravene til de kompetencer en organisation skal råde over. De kompetencer, der efter forslaget skal være til rådighed, er juridiske og økonomiske kompetencer, samt børnefaglige kompetencer af betydning for adoptionshjælpen. De børnefaglige kompetencer skal således vedrøre aspekter og problemstillinger med tilknytning til adoption. Endvidere skal organisationen råde over medarbejdere med indsigt i og erfaring med international adoptionshjælp. Samlet set skal dette ifølge bemærkningerne til bestemmelsen sikre, at organisationen har de nødvendige forudsætninger for at håndtere hensynet til den såkaldte "adoptionstrekant" – den adopterede, den biologiske slægt og adoptanterne.

Endelig skal ministeriet bemærke, at det allerede af den akkrediteringsaftale, der er indgået med Danish International Adoption bl.a. fremgår, at organisationen – udover at have et indgående kendskab til og indrette sig efter lovgivning og grundlæggende principper ("policy") på adoptionsområdet i såvel Danmark som i

de lande, som organisationen samarbejder med – også skal have et indgående kendskab til og følge de internationale konventioner m.v. på området, navnlig Haagerkonventionen, FN's Børnekonvention og Europarådskonventionen om adoption.

Ministeriet bemærker videre, at forslaget om et nyt adoptionssystem rummer mulighed for flere adoptionsformidlende organisationer i Danmark. Akkrediteringen skal således ifølge bemærkningerne til forslaget ske efter en konkret vurdering og afspejle de 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 systemet under pres, og der er således et behov for at skabe robusthed i systemet - både af hensyn til børnene og de kommende adoptanter.

Det kan endelig oplyses, at hensynet bag kravet om tilmelding til en organisation er at understøtte en etisk forsvarlig adoptionsformidling og skabe kontrol med den måde, hvorpå adoptioner til Danmark foregår. Det følger i dag af § 30, stk. 4, i den gældende adoptionslov, at ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler, hvorefter personer, der ønsker at adoptere pålægges at søge bistand hos en akkrediteret adoptionsformidlende organisation. Af adoptionsbekendtgørelsens § 55 fremgår, at en ansøger, der er godkendt som adoptant, og som ønsker formidlet et barn gennem international adoption, skal være tilmeldt en formidlende organisation, jf. dog § 56, hvorefter dette krav kan fraviges, hvis der er tale om en familieadoption, eller der foreligger andre særlige forhold. Lovforslaget indeholder en bemyndigelsesbestemmelse med henblik på at kunne fastsætte nærmere regler i forhold til kravet om tilmelding til en organisation, herunder mulighederne for at fravige dette krav.

3.3. Tilladelse til at et adoptionsforløb kan fortsætte – godkendelse af matchningsforslag

3.3.1. Høringssvar

Adoptionsnævnet antager i forhold den fremtidige matchningsprocedure, at de sager, som Ankestyrelsen vil behandle, er sager, hvor barnet af en adoptionsformidlende organisation er vurderet inden for ansøgerens godkendelse, og at sagen samtidig er sendt til orientering til adoptionssamrådet som hidtil. Nævnet bemærker herved, at det er forudsat i lovforslaget, at nævnet fortsat skal tage stilling til de indberetninger, som kommer fra adoptionssamrådet. Under hensyn til sagernes hastende karakter bør håndteringen af disse sager efter nævnets opfattelse detailreguleres. Nævnet finder det særdeles vigtigt at bevare et tilsyn med en organisations pædiatriske vurdering af sager, der falder inden for ansøgerens godkendelse. I forhold til ændringen af godkendelsesrammen henleder

nævnet opmærksomheden på, at Adoptionsnævnet også deltog i arbejdsgruppen vedrørende dette.

Adoptionspolitisk Forum er af den opfattelse, at barnet bør have en uvildig repræsentant i forbindelse med matchningen. Samtidig giver Adoptionspolitisk Forum udtryk for betænkelighed i forhold til, at der med ændringen af godkendelsesrammen åbnes for matchning af ældre adopterede.

Danish International Adoption peger på, at forslaget om at flytte kompetencen til at godkende et matchningsforslag er forbundet med en række uklarheder. Organisationen anfører således, at det ikke fremgår af lovforslaget, om Ankestyrelsen skal råde over de samme kompetencer som adoptionssamrådet, der består af et medlem med en social uddannelse, en jurist og en læge, i forbindelse med behandlingen af disse sager. Dernæst savner organisationen en stillingtagen i forslaget til, hvem der skal præsentere barnet for ansøgerne, og – hvis opgaven er tiltænkt en adoptionsformidlende organisation – at den foreslåede kompetenceændring vil forringe organisations mulighed for at vejlede ansøgerne, da det vil være vanskeligt for organisationen at redegøre for Ankestyrelsens vurdering af, om barnet er inden for ansøgernes godkendelse. I forlængelse af disse bemærkninger peges der på, at det ikke er klart, om det forudsættes, at en organisation fortsat skal råde over sagkyndig pædiatrisk bistand til vurdering af de børn, der bringes i forslag. I forhold til kontrollen af dokumentationen for frigivelsen af et barn til adoption bør dette efter Danish International Adoptions opfattelse ske med den fornødne respekt for, at den legale prøvelse af frigivelsen af barnet til adoption i en række samarbejdslande først sker efter matchningen. Den foreslåede procedure bør således ikke foregribe denne proces, som er tilrettelagt i samarbejdslandet.

Dansk Psykolog Forening er positiv over for de foreslåede ændringer af godkendelsesforløbet. Foreningen peger på, at det er uklart, hvornår der skal ske en individuel vurdering af en ansøger allerede i fase 1 af undersøgelses- og godkendelsesforløbet, og anfører samtidig, at en sådan tidlig individuel vurdering ikke alene bør kunne ske på baggrund af objektivt konstaterbare sociale forhold, men også på baggrund af indikationer hos ansøgeren, som giver anledning til bekymring i forhold til, om den pågældende har den fornødne ressourcer til at adoptere. Foreningen mener derfor, at det er afgørende, at der konsekvent inddrages psykologfaglige kompetencer med henblik på at gennemføre en obligatorisk psykologfaglig screening af alle ansøgere i fase 1.

Datatilsynet har bedt ministeriet overveje, om behandling og videregivelse af oplysninger i forbindelse med godkendelse af et matchningsforslag kan ske i overensstemmelse med persondatalovens krav.

3.3.2. Bemærkninger

Det fremgår af afsnit 3.2.2. i lovforslaget, at Ankestyrelsen skal tage stilling til de matchningsforslag, hvor det foreslåede barn er indenfor ansøgerens godken-

delse. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til den foreslåede nye bestemmelse i § 31 a, at en formidlende organisations børnelæge, når der modtages et matchningsforslag fra en samarbejdspart, skal udarbejde en vurdering af barnets helbredsmæssige og psyko-sociale, hvoraf det fremgår, om barnets vurderes at falde inden for ansøgerens godkendelse. På baggrund af denne vurdering sendes sagen enten til Ankestyrelsen eller adoptionssamrådet. Det forudsættes således, at en organisation fortsat råder over sagkyndig pædiatrisk bistand, og det vil være organisationen, der på baggrund af denne bistand vurderer, om et barn er inden for eller uden for ansøgerens godkendelse. Derved bevares organisationens forudsætninger for at omtale barnet for ansøgeren også.

Vurderingen af, om der i den konkrete adoptionssag på tidspunktet for matchningsforslaget foreligger de dokumenter, som skal og kan være til stede på dette tidspunkt, foretages af Ankestyrelsen. Vurderingen sker under hensyntagen til processen i det konkrete samarbejdsland og vil således afspejle de forskellige måder, processen er tilrettelagt på i de forskellige samarbejdslande. Der vil dermed også blive taget højde for, at den legale prøvelse af frigivelsen til adoption i afgiverlandet – som efter Haagerkonventionen har ansvaret for dette led i adoptionsforløbet – i en række samarbejdslande først sker efter matchningen. Som hidtil forudsættes en kvalificeret vurdering af det foreliggende grundlag fra organisationen, før et matchningsforslag videresendes til godkendelse i Ankestyrelsen eller adoptionssamrådet. Organisationen foretager således ikke en godkendelse.

Det er endvidere i udkastet til forslaget forudsat, at Adoptionsnævnet bl.a. via indberetninger fra adoptionssamrådet fortsat skal inddrages i vurderingen af en formidlende organisations behandling af matchningsforslag. Det er dog Ankestyrelsen, der fører tilsynet. Ministeriet er enig med nævnet i, at inddragelsen af nævnet er relevant i forbindelse med den kommende ændring af godkendelsen som adoptant. Samtidig bemærker ministeriet, at der vil blive taget højde for høringssvarene for så vidt angår den nye matchningsprocedure i den endelige udformning af lovforslaget, sådan at den nødvendige inddragelse af relevante faglige kompetencer sikres, samtidig med at tilsynet samles hos Ankestyrelsen. Lovforslaget vil i lyset af ovenstående blive tilrettet, så der ikke kan opstå tvivl, om tilsynets placering, og sådan at den rette adskillelse fra nævnets opgavevaretagelse på adoptionsområdet fremgår.

I forhold til den ændring af godkendelsen af kommende adoptanter, som også ligger i den politiske aftale, bemærkes det, at denne gennemføres administrativt. Det skal dog videre bemærkes, som det også fremgår af afsnit 3.2.3., at ændringen 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. 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.

Om muligheden for at foretage en vurdering af en adoptionsansøgers individuelle ressourcer i undersøgelses- og godkendelsesforløbets fase 1, bemærkes det, at antagelsen om, at en ansøger næppe har den nødvendige ressourcer skal være klar og velbegrunder. Dette vil ikke alene kunne ske på baggrund af objektivt konstaterbare sociale forhold, men også på baggrund af andre forhold, der gør det relevant på dette tidlige tidspunkt i forløbet at foretage en individuel vurdering af ansøgeren og, om nødvendigt, at iværksætte en psykologfaglig undersøgelse af vedkommende. Muligheden vil således kunne anvendes i de situationer, hvor man i dag varsler at ville gennemføre en psykologisk undersøgelse i fase 3 under samtalerne i fase 1 for at forberede ansøgeren på tvivlen om dennes ressourcer.

I forhold til spørgsmålet om vurdering af adoptionsansøgers ressourcer generelt set bemærker ministeriet, at Adoptionsnævnet i sit arbejde generelt har opmærksomhed på de faglige metoder, der anvendes ved vurderingen af ansøgers ressourcer, og at det er ministeriets opfattelse, at den mulighed, der allerede i dag findes for at iværksætte psykologundersøgelse af en ansøger, gør det muligt at afdække i, hvilket omfang en ansøger måtte mangle de nødvendige individuelle ressourcer til at gennemføre en adoption. Hertil kommer, at det med den foreslåede ændring af undersøgelses- og godkendelsesforløbet, der er beskrevet ovenfor, vil kunne ske på et tidligere tidspunkt end i dag. Det bemærkes videre, at eventuelle tidligere sygdom, som kan have betydning for en ansøgers ressourcer, vil fremgå af den helbredsattest, som indgår i fase 1-vurderingen.

Særligt om forholdet til persondatalovens behandlingsregler bemærkes, at efter persondatalovens § 6 kan ikke-fortrolige oplysninger samt almindeligt fortrolige oplysninger bl.a. behandles og videregives, hvis det er nødvendigt som led i myndighedsudøvelse, jf. § 6, stk. 1, nr. 6. Herudover kan ikke-fortrolige og almindeligt fortrolige oplysninger bl.a. videregives, hvis det er nødvendigt for at varetage en berettiget interesse, der overstiger hensynet til den registrerede, jf. § 6, stk. 1, nr. 7. Efter lovens § 7 er der adgang til at behandle og videregive oplysninger om bl.a. helbredsmaessige forhold, hvis videregivelsen eksempelvis er nødvendig for, at rets krav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares. Endvidere følger det af lovens § 8, at bl.a. oplysninger om væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold vil kunne behandles og videregives, når dette eksempelvis sker til varetagelse af private interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse. De oplysninger, der indgår i Ankestyrelsens behandling af et matchningsforslag, er omfattet af de ovennævnte bestemmelser, og behandlingen sker med henblik på at fastlægge om den registrerede har et rets krav og er dermed i overensstemmelse med persondatalovens krav.

3.4. Tilsynet med adoptionsformidlende organisationer

3.4.1. Høringssvar

Adoptionsnævnet har ikke bemærkninger til, at ansvaret for tilsynet med den del af en organisations virksomhed, der relaterer sig til børnenes psyko-sociale og helbreds-mæssige forhold, og tilsynet med en organisations behandling af matchningsforslag flyttes til Ankestyrelsen. Nævnet peger på vigtigheden af, at Ankestyrelsen ved varetagelsen af opgaven inddrager nævnets sagkundskab og erfaring for at sikre anvendelsen af relevante fagperspektiver i denne del af tilsynet. Denne inddragelse kan ifølge nævnet ske ved høring efter lovforslagets § 31 h, ligesom inddragelse af nævnet bør tænkes ind ved udførelsen af tilsynsrejser og i den generelle udøvelse af tilsynet.

Adoptionspolitisk Forum peger på, at Ankestyrelsen bør føre tilsyn med, at en adoptionsformidlende organisation overholder FNs Børnekonvention for at sikre, at Danmark overholder subsidiaritetsprincippet. Endvidere anfører organisationen, at en adopteret skal have mulighed for at klage til Ankestyrelsen over en organisation, hvis den adopterede senere i et forløb finder urigtigheder og ulovligheder i sin adoption. Endelig peger Adoptionspolitisk Forum på, at Ankestyrelsens tilsynsvirksomhed bør gennemgås af en uvildig part.

Danish International Adoption bemærker, at den løbende, systematiserede gennemgang af de enkelte sager, som ligger i forslaget, må forudsætte en klar afgrænsning i forhold til, hvad det generelle tilsyn kan omfatte. Organisationen anerkender ønsket om øget kontrol med formidlingsarbejdet fra myndighedernes side. Det påpeges samtidig, at omfanget af kontrol og tilsyn vil medføre, at en væsentlig større andel af organisationens ressourcer fremadrettet vil skulle anvendes på dette i form af udarbejdelse af redegørelser, afrapporteringer, videregivelse af oplysninger m.m. Organisationen bemærker i den forbindelse, at der er tale om en relativt lille organisation, og at der, som normeringen er i dag, er 1½ årsværk til at håndtere myndighedshenvendelser m.v., og at det også er forudsat, at samarbejdet og dialogen med parter i udlandet intensiveres. Danish International Adoption kan derfor være bekymret for, om en forskellig allokering af ressourcer til tilsynsopgaven i henholdsvis Ankestyrelsen og organisationen vil kunne skabe situationer, hvor organisationen ikke kan "følge med tilsynet".

I forhold til forslaget om, at en organisation skal orientere Ankestyrelsen som alle ændringer i formidlingssituationen, medmindre den er uvæsentligt, ser Danish International Adoption frem til en nærmere afklaring af, hvad Ankestyrelsen vurderer som omfattet heraf. I forhold til periodiserede redegørelser bemærker organisationen, at årlige rapporter som udgangspunkt vil være tilstrækkelige men anerkender samtidig, at der efter en konkret vurdering kan være behov for hyppigere afrapporteringer. Endvidere bemærker Danish International Adoption, at der i forhold til frekvensen i øvrigt bør tages hensyn til de øvrige måder, hvorpå der fra myndighedernes side indsamles information til brug for tilsynet.

For så vidt angår brugen af uanmeldte tilsynsbesøg bemærker organisationen, at det vil kunne betyde, at det relevante personale ikke er til stede. Endvidere finder organisationen det uklart, hvad der menes med forslagens krav om tilsynsbesøg hos organisationen i udlandet, herunder om dette også skal være uanmeldt.

Datatilsynet har i forhold til videregivelse af oplysninger fra en adoptionsformidlende organisation anført, at der bør være størst mulig overensstemmelse mellem de relevante bestemmelser i persondataloven og lovforslagets ordlyd. Samtidig opfordrer Datatilsynet til, at det overvejes, om der vil kunne ske videregivelse af helbredsoplysninger om barnet på et tidspunkt, hvor dette ikke er omfattet af et gyldigt samtykke, og om videregivelse i så fald vil kunne ske i overensstemmelse med persondataloven. Datatilsynet finder i øvrigt, at det må bero på en politisk vurdering, om de samfundsmæssige hensyn, som forslaget tilsigter at varetage, har en karakter, der taler for at skabe adgang til videregivelse, der rækker videre end persondataloven. De angivne formål med videregivelsen af oplysningerne er dog efter tilsynets umiddelbare opfattelse anerkendelsesværdige og saglige. Datatilsynet bemærker videre, at ikke kun videregivelse af oplysninger om helbreds-mæssige forhold og andre rent private forhold end de i persondatalovens § 7, stk. 1, nævnte men også videregivelse af andre oplysningstyper skal have hjemmel i behandlingsreglerne i persondatalovens kapitel 4. Endelig henleder Datatilsynet opmærksomheden på at overveje om en ændring af adoptionsloven giver anledning til at foretage yderligere anmeldelser af behandling af personoplysninger til Datatilsynet.

3.4.2. Bemærkninger

Ministeriet er enig i og opmærksom på vigtigheden af, at der sker inddragelse af Adoptionsnævnets særlige kompetencer i Ankestyrelsens tilsyn med adoptionsområdet. Dette er også hensynet bag forslagens bestemmelse om, at Ankestyrelsen kan bede nævnet om konkrete og generelle forhold af betydning for tilsynet med en organisation, og at nævnet skal underrette styrelsen om alle forhold, der efter nævnets opfattelse har eller kan have betydning for dette tilsyn.

Ankestyrelsens tilsyn med adoptionsområdet vil som hidtil skulle varetage en række overordnede hensyn, nemlig at adoptionsformidlingen er bestemt af hensynet til barnets bedste, at det sker på et etisk og fagligt forsvarligt niveau uden økonomisk vinding for øje, og at det sker i overensstemmelse med internationale konventioner, dansk adoptionslovgivning, akkrediteringsvilkår samt adoptionslovgivningen i de lande, hvorfra børnene adopteres.

Måden, hvorpå tilsynet føres, vil som hidtil med de skærpselser og minimumskrav, der følger af lovforslaget, være afstemt efter den konkrete situation og dermed også det konkrete behov. Den information, som Ankestyrelsen vil modtage til brug for tilsynet, vil således tilgå styrelsen på forskellig vis. Med forslaget vil der som noget nyt ske en systematisk gennemgang af alle adoptionssager

i forbindelse med den foreslåede procedure for godkendelse af matchningsforslag, hvilket vil få betydning for måden, hvorpå tilsynet i øvrigt tilrettelægges. Der skal således sikres en relevant, indre sammenhæng i tilsynsførelsen, hvor der også konkret skal tages højde for, hvilke tiltag der sættes i værk. I den forbindelse bemærker ministeriet videre, at forslaget vil betyde, at tilsynet ikke længere alene foregår bagudrettet men også fremadrettet i forbindelse med Ankestyrelsens behandling af matchningsforslag.

Den brede tilgang til tilsynsførelsen betyder, at det som i dag vil være muligt for privatpersoner at rette henvendelse til Ankestyrelsen med oplysninger om konkrete hændelser, som vurderes at være relevante for styrelsen at få kendskab til i relation til tilsynet med en formidlende organisation.

Ministeriet skal særligt i forhold til omfanget af det skærpede tilsyn set i forhold til de i organisationens afsatte ressourcer hertil bemærke, at det af afsnit 3.1.3. i forslaget fremgår, at partierne bag den politiske aftale har besluttet, at der skal ydes et tilskud til driften i en organisation, sådan at der er den nødvendige robusthed i forhold til at varetage opgaven i overensstemmelse med intentionerne bag forslagens skærpede krav.

I forhold til den foreslåede nye bestemmelse i § 31 f, hvorefter en organisation skal underrette Ankestyrelsen om alle organisatoriske ændringer og om alle ændringer i relation til de lande, som organisationen samarbejder med, og samarbejdsparter, medmindre oplysningerne er uvæsentlige bemærkes det, at det som i dag er den adoptionsformidlende organisation, der tager stilling til, hvornår Ankestyrelsen skal underrettes om en ændring, men at det vil være udgangspunktet, at der skal ske underretning, medmindre ændringerne er uvæsentlige. Efter de gældende krav skal en organisation underrette, hvis ændringerne vurderes at være væsentlige. Den foreslåede ændring vil betyde, at Ankestyrelsen i højere grad end i dag skal underrettes om ændringer.

I forhold til anvendelsen af tilsyn hos organisationen i udlandet, dvs. hos ansatte eller repræsentanter, bemærkes det, at sådanne tilsyn skal anvendes, hvor der er grund til det, men at der ikke vil tale om uanmeldte besøg.

Det fremgår af afsnit 3.3.2. i lovforslaget, at den debat, der har udspillet sig i løbet af de seneste år med afsæt i konkrete sager, har skabt et behov for åbenhed om tilsynet, herunder både tilrettelæggelsen af tilsynet og resultaterne heraf. En sådan åbenhed og gennemsigtighed skabes efter forslaget ved at indsætte en bestemmelse i loven, hvorefter Ankestyrelsen skal offentliggøre en årsberetning. Af afsnit 3.3.3. i lovforslaget fremgår det, at denne årsberetning skal beskrive Ankestyrelsens tilsynsvirksomhed som et hele. 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.

Om forholdet til persondatalovens behandlingsregler henviser ministeriet til bemærkningerne i afsnit 3.3.2. i dette notat samt til ministeriets generelle bemærkninger til høringssvarene i afsnit 3.1.2.

Tilsynet vil i visse tilfælde omfatte helbredsoplysninger, som oftest oplysninger om barnets helbredsforhold, 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. Behandlingen af oplysningerne i den forbindelse sker i overensstemmelse med behandlingsreglerne i persondatalovens kapitel 4. Der vil i disse situationer ikke være tale om videregivelse. I det omfang der er behov for yderligere og nyere oplysninger, vil der skulle indhentes samtykke til videregivelse af disse. Dette vil kunne ske ved, at adoptionsansøgeren i forbindelse med tilmeldingen til organisationen giver et udtrykkeligt, frivilligt, specifikt og informeret samtykke til, at oplysningerne kan videregives til brug for tilsynet. Dette samtykke kan i forbindelse med afslutningen af adoptionsagen i organisationen udvides til at omfatte barnet.

3.5. Rådgivning og støtte til adoptivfamilien

3.5.1. Høringsvar

Adoption & Samfund forslår, at de to rådgivningsforløb, som tilbuddet om PAS-rådgivning rummer, begge bør kunne udnyttes frem til barnet fylder 18 år for herved bedre at kunne rumme de tilfælde, hvor adoptionsrelaterede vanskeligheder først opstår senere i barndommen.

Adoptionspolitisk Forum ønsker, at der med lovforslaget også sikres adgang til adoptionsrådgivning for adopterede og for de oprindelige familier. Endvidere bør støtten efter Adoptionspolitisk Forums opfattelse også omfatte støtte til bl.a. ejerskab af adoptionssagens dokumenter, sikringen af berigtigelse af disse og støtte til hjemlandsrejser.

Danish International Adoption anfører, at en ikke uvæsentlig del af PAS i dag varetages i regi af en formidlende organisation, herunder rådgivning af adoptionsansøgere i processen. Rådgivningen retter sig især mod de kommende forældres tilgang til den konkrete hjemtagelse af barnet, men også mod tiden umiddelbart efter hjemtagelsen hvor der i højere grad er fokus på opfølgingsrapporter, ønske om genforening med den oprindelige slægt, rådgivning vedrørende rejser til oprindelseslandet m.v. Organisationen fremhæver vigtigheden af, at det samlede PAS-arbejde, og i særlig grad rådgivningsarbejdet inden adoptionen, koordineres med Ankestyrelsen, sådan at der bliver sammenhæng i rådgivningen for de kommende adoptanter. Danish International Adoption mener endvidere, at det kunne overvejes at samle forberedelsen af godkendte adoptanter

på adoptionen i organisationen, samtidig med at det fuldt ud anerkendes, at en række opgaver, herunder de adoptionsforberedende kurser, er fint placeret ved den centrale myndighed. Endvidere vil mere specialiserede former for rådgivning og eksempelvis summer camps for adopterede m.v. ifølge organisationen kunne placeres der. En placering af en række PAS-opgaver hos organisationen ville ifølge denne betyde en mere enkelt, men også kvalitativt funderet støtte til alle involverede parter forstået som adoptionstrekanten.

Dansk Psykolog Foreningen er positiv over for de foreslåede tiltag med henblik på at støtte adoptivfamilien, herunder at tilrettelæggelsen af tilbuddet om PAS-rådgivning ændres, sådan at der er mulighed for at få rådgivning frem til barnet fylder 18 år.

KL anbefaler i sit høringssvar, at tilbuddet om PAS-rådgivning, med afsæt i den tidlige indsats, gøres tilgængeligt for barnet eller den unge selv, sådan at det er muligt for de adopterede selv at bede om rådgivning i tilfælde, hvor forældrene ikke vurderer, at der er behov for rådgivning.

Koreaklubben ser frem til, at der vil blive iværksat et forsøgsprojekt med adoptionsrådgivning til voksne adopterede og finder det positivt, at det vil eksisterende tilbud om PAS-rådgivning tilrettelægges sådan, at der kan gives rådgivning frem til den adopterende er 18 år. Koreaklubben anfører samtidig, at disse initiativer ikke er tilstrækkelige. De adopterede har således ifølge organisationen også behov for at få styrket sin etniske og kulturelle baggrund. Organisationen bemærker, at spørgsmålet om åbne adoptioner kun berøres kort, og at løsningen ifølge forslaget er at iværksætte forskning. Det er organisationens overbevisning, at en højere grad af åbenhed i adoptioner vil gavne adoptionsforløbene generelt.

3.5.2. Bemærkninger

Med den politiske aftale om et nyt adoptionssystem og dermed også med lovforslaget, der skal implementere aftalen, er der sat øget fokus på rådgivning af adoptivfamilien og den adopterede. Ministeriet er enig i, at den udbygning af adoptionsrådgivningen, der kommer til at ske, og som udtrykker en generel udvikling, skal koordineres med den rådgivning, der tilbydes i regi af en adoptionsformidlende organisation. Dette vil ske i forbindelse med implementeringen af forslaget og i øvrigt i forbindelse med det løbende samarbejde mellem Ankestyrelsen og organisation. Samtidig bemærkes det, at de nu opstillede rammer ikke er til hinder for, at en organisation udvikler nye tilbud om rådgivning til adoptivfamilien.

Der sker med forslaget en styrkelse af det forebyggende element i adoptionsrådgivningen ved at gøre rådgivning umiddelbart før og efter, at barnet kommer til sin nye familie, obligatorisk. Det forebyggende element i adoptionsrådgivningen er central, og dette er baggrunden for, at det med forslaget fastholdes, at et af de to rådgivningsforløb, en adoptivfamilie kan bede om, når et barn er kom-

met til sin nye familie, fortsat i udgangspunktet skal placeres inden for de første 5 år herefter.

Det fremgår af afsnit 3.4.2. i forslaget, at det er forældrene, der som forældre-myndighedsindehavere skal varetage omsorgen for barnet, og initiativet til rådgivning skal derfor fortsat gå gennem forældrene. Det er dog samtidig en del af forslaget, at der fremover i højere grad skal være fokus på, om dele af rådgivningen skal rettes direkte mod barnet/den unge under hensyn til den adopteredes alder og de problemstillinger, rådgivningen vedrører. Det bemærkes endvidere, at der med den politiske aftale også er sat fokus på at styrke den viden, der er hos andre fagprofessionelle om international adoption.

Rådgivningen vil også kunne omfatte temaer som betydningen af åbenhed og kontakt til oprindelig slægt. I sammenhæng hermed stiller den politiske aftale krav til organisationer og myndigheder om løbende fokus på at sikre tilgængelighed af oplysninger om den adopteredes baggrund, børnehjem m.v., sådan at den adopteredes muligheder for at få disse oplysninger understøttes yderligere. Der er tale om tiltag, som vil blive gennemført administrativt.