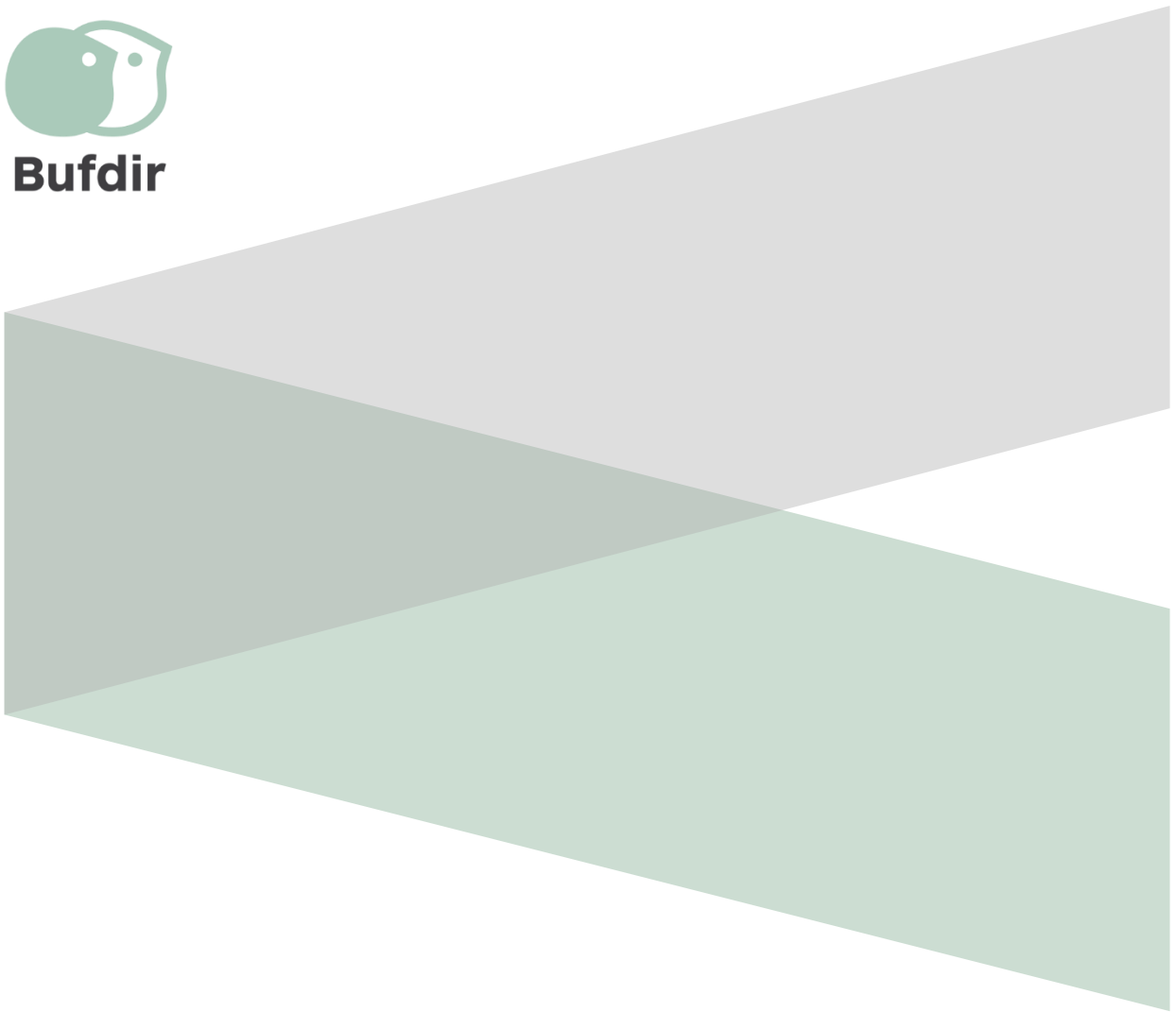


Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon

Anbefaling til Barne- og familiedepartementet



Bufdir



Innhold

Innhold	1
1 Innledning	3
2 Hvorfor vurderer vi dette nå?	3
3 Historikk	5
4 Holdningen til utenlandsadopsjon	6
5 Dagens system	7
5.1 Innledning	7
5.2 Overordnet om Haagkonvensjonens system for samarbeid ved internasjonale adopsjoner ..	8
5.3 Sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1993	8
5.4 Drifts- og formidlingstillatelser	9
5.5 Tilsyn	9
5.6 Særlig om ansvar og myndighet til å bekrefte at adopsjonsprosessen kan fortsette.....	10
5.7 Norske adopsjonsorganisasjoners økonomiske rammevilkår	12
6 Hensyn bak internasjonal adopsjon	12
7 Hensyn bak konvensjonen	13
8 Tillit og risiko	14
9 Situasjonen nå (nullalternativet) og alternativer for stans	16
9.1 Videre drift som nå (nullalternativet)	16
9.2 Alternativ 1 – Permanent stans	17
9.3 Alternativ 2 – Midlertidig stans	17
9.3.1 Midlertidig stans alternativ I.....	18
9.3.2 Midlertidig stans alternativ II.....	19
9.3.3 Midlertidig stans alternativ III.....	19
9.3.4 Midlertidig stans alternativ IV.....	20
9.4 Alternativ 3 – Ikke stans, men betydelig styrking av feltet for å iverksette risikoreducerende tiltak	20
9.4.1 Bufdir tar ansvaret for å vurdere og eventuelt godkjenne alle tildelinger fra utlandet ..	20
9.4.2 Samarbeid med Nasjonalt ID-senter.....	22
9.4.3 Organisasjonene blir fullfinansiert av staten	22
9.4.4 Færre eller ingen adopsjonsorganisasjoner.....	22
9.4.5 Ikke ha adopsjonssamarbeid med opprinnelsesland som har svakt sosial- og barnevernssystem	23

9.4.6	Strengere lovkrav til formidlingstillatelser	24
9.5	Oppsummering	24
10	Rettslig grunnlag for midlertidig stans.....	25
11	Konsekvenser av midlertidig stans	26
11.1	Konsekvensene for barna det gjelder	26
11.2	Konsekvensene for adoptivsøkere som står i kø	26
11.3	Konsekvenser for organisasjonene	27
11.4	Flere oppgaver til Bufdir og behov for flere ressurser	27
11.5	Konsekvenser for Bufetat og det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker	28
11.6	Risiko for illegal virksomhet	28
11.7	Adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon og anerkjennelse av adopsjoner	28
12	Bufdirs anbefaling	29

Innledning

Utredningen og anbefalingen til Barne-, og familiedepartementet om midlertidig stans av utenlandsadopsjoner er en faglig vurdering av forsvarligheten av systemet for formidling av adopsjoner fra utlandet til Norge. Vurderingen er prinsipiell ut fra et forvaltningsperspektiv, og basert på en risikovurdering av dagens system og ansvarsdeling ved utenlandsadopsjon.

Vi har ikke vurdert om adopsjoner til Norge er gjennomført på urettmessig grunnlag eller hvordan systemet for utenlandsadopsjoner bør være i framtiden.

I vår anbefaling ser vi både på svakheter ved dagens system i Norge og vi beskriver risiko knyttet til adopsjonsprosesser i utlandet.

Utenlandsadopsjon til Norge har pågått i over 50 år. Inntil nylig har få stilt spørsmål ved systemet vi har for utenlandsadopsjon, med private aktører og et tillits- og relasjonsbasert samarbeid over landegrensene. De politiske føringene har fram til nå i stor grad vært å gjennomføre flere adopsjoner til Norge og raskere adopsjonsprosesser.

Feltet er i endring, både internasjonalt og nasjonalt. Fallende adopsjonstall viser at opprinnelseslandenes behov for å adoptere sine barn utenlands er mindre, og interessen fra norske familier er avtakende. I tillegg har flere voksne utenlandsadopterte i senere tid stilt spørsmål både ved lovligheten av egne adopsjoner og om utenlandsadopsjoner overhodet er til barns beste.

Norge er ikke forpliktet til å ha samarbeid om adopsjoner fra utlandet, og denne anbefalingen inneholder ikke en prinsipiell vurdering av om det generelt er til barns beste å bli adoptert fra utlandet til Norge. Dette er spørsmål som eventuelt må vurderes etter at det regjeringsoppnevnte granskningsutvalget har levert sin rapport.

Hvorfor vurderer vi dette nå?

I 2021 ble det publisert en rapport fra det nederlandske utvalget som gransket utenlandsadopsjoner¹, og som avdekket ulovlige adopsjoner. Siden da har det i mange land vært økt oppmerksomhet rundt mulig ulovlig praksis i utenlandsadopsjoner. I rapporten ble nederlandske myndigheter kritisert fordi de var blitt varslet, men ikke hadde iverksatt tiltak.

I 2022 fikk Bufdir i oppdrag av Barne- og familiedepartementet å vurdere behovet for en granskning av adopsjonssystemet i Norge. Vi leverte i mai 2022 vår anbefaling om en ekstern granskning av utenlandsadopsjoner til Norge. Vi anbefalte at både adopsjoner før og etter 1998, da Norge tiltrådte Haagkonvensjonen av 1993 om internasjonale adopsjoner (Haagkonvensjonen), skulle gransknes. Bufdir fikk først i oppdrag å gjennomføre granskningen. Deretter ble det besluttet å nedsette et eksternt utvalg. Utvalget begynte sitt arbeid i desember 2023 og skal om to år levere sin rapport i form av en NOU.

Flere land er i gang med å granske om det har foregått ulovlige adopsjoner i historiske saker. I noen land er det de siste årene blitt avdekket ulovlige adopsjoner.

¹ [Summary+of+the+report+of+the+Committee+Investigating+Intercountry+Adoption.pdf](#)

“Concluding recommendations” fra FNs barnekomite og land-rapporter fra den internasjonale organisasjonen International Social Services (ISS) bekrefter at det også i dag er risiko for at barn ulovlig blir tatt fra sine biologiske foreldre og urettmessig kan bli adoptert til utlandet. Vi viser i den forbindelse særlig til en felles uttalelse fra FN² av september 2022 som understreker statenes plikt til å hindre ulovlige internasjonale adopsjoner.

Fra høsten 2022 begynte media i omfattende grad å be om dokumentinnsyn hos Bufdir, Barne- og familiedepartementet, Utenriksdepartementet og adopsjonsorganisasjonene. Pressen fikk tilsyns- og informasjonsreiserapporter og kommunikasjon mellom norske involverte departementer, ambassader, adopsjonsorganisasjonene og myndighetene i opprinnelsesland. Deler av dokumentasjonen inneholdt informasjon som var bekymringsverdig sett med dagens øyne.

I de senere år har det vært betydelig internasjonal oppmerksomhet rundt risiko for ulovlige adopsjoner. Rådsmøtet blant medlemsstatene i Haagkonferansen for internasjonal privatrett vedtok i mars 2023 en veileder som har til formål å forebygge og adressere ulovlig praksis i internasjonale adopsjoner. Denne ble publisert av Haagkonferansen for internasjonal privatrett i juni 2023.

Bufdir har iverksatt tiltak for å styrke kontrollen med adopsjoner fra utlandet til Norge. Det følger ikke av Haagkonvensjonen hvilke konkrete dokumenter som må foreligge i den enkelte sak, men hvilke vilkår som må være oppfylt. Vi har i flere sammenhenger redegjort for føringer til adopsjonsorganisasjonene når det gjelder dokumentasjon i sakene og krav til oversettelse. I tillegg er «Toolkit for preventing and addressing Illicit practices in intercountry adoption», utgitt av Haagkonferansen for internasjonal privatrett i juni 2023, delt med organisasjonene. Bufdir har med bakgrunn i dette kontrollert dokumentene i enkeltsaker grundigere enn tidligere, både i saker som skal legges fram for det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker og i forbindelse med registrering av adopsjonene.

Dokumentkontrollen viser, uavhengig av adopsjonsorganisasjoner og opprinnelsesland, at den rettslige dokumentasjonen er mangelfull i mange saker. Vi ber derfor nå om mer dokumentasjon i nyere saker og flere opplysninger ved behov. Vi krever nå originale dokumenter eller kopier bekreftet av den myndighet som har utstedt dokumentet.

Omfanget av krav fra adopterte til Norge, som nå er voksne, om innsyn i sine adopsjonsdokumenter er sterkt økende. Mange stiller spørsmål ved dokumentasjonen i sine saker. Også ved gjennomgang av saksdokumenter i forbindelse med innsynskrav fra adopterte, ser vi at dokumentasjonen i flere saker er mangelfull.

Etter en helhetlig vurdering av risiko ved utenlandsadopsjoner som har kommet fram i rapporter, i enkeltsaker og gjennom Bufdirs egen befatning med både eldre og nyere adopsjonssaker, har vi vurdert at det nå er behov for å vurdere midlertidig stans av alle utenlandsadopsjoner til Norge inntil granskningsutvalget har levert sin rapport og gitt anbefalinger om hvordan et eventuelt framtidig adopsjonssystem bør se ut.

² [JointstatementICA_HR_28September2022.pdf \(ohchr.org\)](#)

Historikk

De første utenlandsadopterte kom til Norge etter andre verdenskrig, fra krigsherjede land i Europa. Dernest førte Koreakrigen og Vietnamkrigen til at mange engasjerte seg i å adoptere barn fra disse landene.

Det er fire organisasjoner som har formidlet adopsjon av utenlandske barn: Verdens Barn (tidligere Norsk Koreaforening), Adopsjonsforum, Foreldreforeningen for barn fra andre land (tidligere foreldreforeningen for barn fra Vietnam) og InorAdopt.

Før formelle tillatelser fra norske myndigheter var på plass, bistod adopsjonsforeninger norske adoptivsøkere med å tilrettelegge for enkeltvis og private adopsjoner, gjennom sitt kontaktnett i barnas opprinnelsesland. Arbeidet i adopsjonsforeningene hadde gode hensikter. Det ble ansett å være til barns beste å vokse opp i en familie og utenlandsadopsjon ga et foreldreløst barn i utlandet mulighet til å få en ny familie og en trygg oppvekst i Norge.

Den første formidlingstillatelsen ble gitt i 1969 til Norsk Koreaforening, forløperen for adopsjonsorganisasjonen Verdens Barn, men allerede i årene 1954-1968 kom det 172 barn til Norge fra Korea for adopsjon.

I 1967 fikk organisasjonen Komiteen for Sydøst Asia Sosialdepartementets tillatelse til, som en engangsforeteelse, å bringe 60 barn fra Vietnam til Norge for adopsjon på nærmere fastsatte vilkår. Krigshandlingene i Vietnam var på denne tiden i full gang.

I 1973 fikk foreningen Foreldreforeningen for barn fra Vietnam Sosialdepartementets tillatelse til å drive adopsjonsformidlingsvirksomhet i Vietnam. Tillatelsen ble gitt som en prøveordning og i alt 50 barn ble brakt hit til landet.

Adopsjonsforum søkte i 1975 Sosialdepartementet tillatelse til å formidle barn for adopsjon. I 1978 fikk foreningen tillatelse til å formidle barn fra Bangladesh og Colombia.

InorAdopt ble stiftet i 1981, og ble i 1989 godkjent for noen prøveadopsjoner fra Brasil.

Fram til i dag er det gjennomført mer enn 20.000 adopsjoner fra utlandet til Norge. Totalt har det kommet barn fra 37 land.

Både antallet samarbeidsland og antallet adopsjoner til Norge har de siste tjue årene blitt kraftig redusert. I 2002 ble 747 adopsjoner formidlet via de norske adopsjonsorganisasjonene fra 24 land. I 2012 ankom for første gang færre enn 250 barn til Norge, fra 19 forskjellige land. Dette var det laveste antall adopsjoner siden 1979. I 2022 ble 45 barn formidlet via de norske adopsjonsorganisasjonene. Høsten 2023 stanset Bufdir adopsjoner fra Madagaskar, Filippinene, Thailand og Taiwan (Madagaskarvedtaket er påklaget, de øvrige tre kan påklages). I dag har adopsjonsorganisasjonene samarbeid med syv land: Bulgaria, Colombia, Peru, Sør-Afrika, Sør-Korea, Tsjekkia og Ungarn.

Reguleringen av adopsjonsformidling var sparsommelig både i adopsjonsloven av 1917 og i adopsjonsloven av 1986, slik den opprinnelig var vedtatt. Det var en bestemmelse i barnevernloven av 17. juli 1953 nr. 14 om at det var forbudt for privatpersoner å drive formidlingsvirksomhet for anbringelse av barn med eller uten adopsjon for øye.

Organisasjoner kunne heller ikke drive slik virksomhet uten bevilling av departementet. Det var en utydelig grense mellom informasjonsvirksomhet og adopsjonsformidlingsvirksomhet. For framstilling av regelverk og praksis knyttet til adopsjoner fra utlandet viser vi til NOU 1976:55 Adopsjon og adopsjonsformidling.

Først ved en lovrevisjon i 1999, etter at Haagkonvensjonen av 1993 hadde trådt i kraft for Norge 1. januar 1998, fikk adopsjonsloven et eget kapittel om adopsjonsformidling (kapittel 3A)³.

Holdningen til utenlandsadopsjon

Holdningene i Norge har i stor grad vært preget av oppfatningen om at utenlandsadopsjon er en vinn-vinn-situasjon. Foreldreløse barn som ellers ville fått en vanskelig og usikker framtid i sitt opprinnelsesland, får en trygg familie og gode framtidsmuligheter i Norge. Samtidig er det en mulighet for barnløse i Norge å bli foreldre. Dette gjenspeiler seg i forslag og uttalelser fra Storting og regjering, og i offentlige utredninger om adopsjon. Det har blant annet vært et fokus på å øke antall land Norge skal adoptere fra og å sikre at adopsjonsprosessene skal bli raskere og enklere. Følgende sitater illustrerer dette:

Representantforslag fra Venstre i 2008⁴:

“Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at prosessen rundt adopsjon skal bli mindre byråkratisk og mer forutsigbar, og ber samtidig Regjeringen legge til rette for at Norge skal søke å inngå samarbeidsavtaler med flere land og at staten skal ha en mer aktiv rolle i forberedelse av nye avtaler.”

Forslaget ble av et enstemmig Storting vedtatt vedlagt protokollen.

Skriftlig svar fra barne- og likestillingsminister Anniken Huitfeldt til Stortinget 14.10.08⁵

“Videre ser vi på muligheten for at adopsjonsorganisasjonene kan utvide eksisterende samarbeid med opprinnelseslandene og å etablere samarbeid med nye opprinnelsesland. Jeg kan i den forbindelse nevne at departementet er i ferd med å vurdere inngåelse av en bilateral adopsjonsavtale mellom Vietnam og Norge.”

NOU 2009:21 Adopsjon til barnets beste, pkt. 14.8.2:

«Midlertid mener utvalget at det likevel gjenstår land hvor norske myndigheter kunne øke sitt internasjonale engasjement bilateralt. Subsidiaritetsprinsippet i Haagkonvensjonen kan ikke legitimere norsk passivitet i forhold til land hvor mange barn er foreldreløse og myndighetene i dette landet ikke makter å ivareta barnas behov for vern og omsorg».- [...]

³ [Ot.prp. nr. 63 \(1997-98\) - regjeringen.no](http://Ot.prp.nr.63(1997-98)-regjeringen.no) kapittel 2

⁴ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2006-2007/dok8-200607-093/> Representantforslag 23.05.07 fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Gunnar Kvasheim og Gunvald Ludvigsen om tiltak for å gjøre adopsjonsprosessen enklere. Dokument nr. 8:93 (2006-2007) Forslaget ble av et enstemmig Storting vedtatt vedlagt protokollen. Innstilling avgitt 05.02.2008. Behandlet i Stortinget: 12.02.2008.

⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=41269>

«Ansvaret for etablering av samarbeidsland er i dag i praksis overlatt til organisasjonene. Adopsjonslovutvalget finner at organisasjonene også framover bør ha ansvar for dette, men at myndighetene i større grad og på ulike måter må bistå organisasjonene slik at organisasjonene også i praksis kan utøve denne funksjonen.»

NOU 2014 :9 Ny adopsjonslov pkt. 17.1:

Utvalget viser til at adopsjonstallene synker svært raskt og at adopsjonsorganisasjonene melder om vanskelige økonomiske forhold. Utvalget skriver videre:

«Organisasjonene er naturligvis avhengig av gjennomførte adopsjoner for videre drift. Adopsjonslovutvalget er klar over den vanskelige situasjonen, og er enig i det Hove-utvalget skrev i sin utredning. Synspunktene gjelder sterkere nå når adopsjonstallene er blitt enda lavere enn i 2009. Familie og kulturkomiteen adresserte spørsmålet i sine kommentarer til Prop. 171 L (2012-2013), se Innst. 143 L (2013-2014) s. 9. Komiteen fremhevet at det er «viktig å bistå frivillige organisasjoner i arbeidet for å få på plass nødvendig lovverk og systemer for å få på plass avtaler med flere land». Komiteen tok også til orde for å vurdere om utenriksstasjonene kan spille en mer aktiv rolle.»

Tildelingsbrev fra Barne- og familiedepartementet til Bufdir 2019:

Adopsjonsprosesser skal gjøres raskere og enklere både innenlands og utenlands.⁶

Dagens system

5.1 Innledning

Internasjonale adopsjoner reguleres av Haagkonvensjonen av 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner, som trådte i kraft i Norge 1. januar 1998. Bestemmelsene i adopsjonsloven av 16. juni 2017 om internasjonale adopsjoner, med tilhørende forskrift, gjennomfører Haagkonvensjonen i norsk rett. Både på systemnivå og i enkeltsaker er Norge bundet av FNs barnekonvensjon (Barnekonvensjonen) og Den europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Norske myndigheter og adopsjonsorganisasjoner legger Haagkonvensjonens system og krav til grunn også i samarbeid med opprinnelsesland som ikke har tiltrådt konvensjonen.

Haagkonferansen for internasjonal privatrett har utgitt retningslinjer for tolkning og praktisering av konvensjonsbestemmelsene. «*Guide to Good Practice*» nr. 1⁷ (utgitt i 2008) og nr. 2⁸ (utgitt i 2013) og «*Toolkit for preventing and addressing Illicit practices in intercountry adoption*»⁹ (utgitt juni 2023) er de mest relevante i denne sammenhengen. I tillegg er Conclusions & Recommendations fra spesialkommisjoner i Haag sentrale dokumenter.

⁶ Pkt. 2.1.5 [Bufdir - arbeid med TB 2019 \(regjeringen.no\)](#)

⁷ [HCCH | The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice](#)

⁸ [HCCH | Accreditation and Adoption Accredited Bodies: General Principles and Guide to Good Practice No 2](#)

⁹ [HCCH | Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption](#)

Forarbeidene til Norges samtykke til ratifikasjon av konvensjonen, St. prp. Nr. 77 (1995 - 1996)¹⁰, forarbeidene til ny adopsjonslov, Prop. 88 L (2016-2017)¹¹, samt NOU 2009: 21 «Adopsjon til barnets beste»¹² og NOU 2014:9 «Ny adopsjonslov»¹³ er også viktige kilder til kunnskap om dagens system.

5.2 Overordnet om Haagkonvensjonens system for samarbeid ved internasjonale adopsjoner

Haagkonvensjonen legger opp til at ansvaret for internasjonale adopsjoner skal deles mellom opprinnelsesland og mottakerland.

Opprinnelseslandet har ansvar for at barnet er lovlig frigitt for adopsjon til utlandet, herunder at nødvendige samtykker er gitt av berørte personer og myndigheter og at opprinnelseslandet nøye har forsøkt å plassere barnet i opprinnelseslandet (subsidiaritetsprinsippet) og at det er til barnets beste å bli adoptert til utlandet (artikkel 4 og artikkel 16).

Mottakerlandet er ansvarlig for at adoptivsøkerne er godkjent som adoptivforeldre, og at de har fått nødvendig veiledning. Mottakerlandet har også ansvaret for at barnet får innreisetillatelse og permanent oppholdstillatelse. (artikkel 5 og artikkel 15).

Når opprinnelseslandet har foreslått foreldre til et barn (matching), har mottakerlandet ansvar for å kontrollere dokumentene og vurdere om konvensjonens krav er fulgt, og om det dermed kan gis samtykke til at adopsjonen kan fortsette (artikkel 17 c). Et slikt artikkel 17 c-samtykke skal gis både av opprinnelseslandet og mottakerlandet.

Opprinnelseslandet skal avslutningsvis vurdere om hele prosessen er gjennomført i samsvar med konvensjonen og hvis så, utstede en erklæring som bekrefter at en adopsjon er gjennomført i samsvar med konvensjonen (artikkel 23).

Konvensjonen har etablert et system med samarbeid mellom *sentralmyndigheter som skal utføre pliktene og oppgavene etter konvensjonen* (artikkel 6 og 7). Sentralmyndighetene kan opptre selv, gjennom andre offentlige myndigheter eller gjennom organer som er offentlig godkjent i vedkommende stat. Dette kan for eksempel være godkjente adopsjonsorganisasjoner. Sentralmyndigheten kan bare delegere bestemte oppgaver etter Haagkonvensjonen til offentlige myndigheter eller private organer som oppfyller visse minimumskrav etter konvensjonen og som er godkjent av staten selv (artikkel 22).

5.3 Sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1993

Departementet har, med hjemmel i adopsjonsloven § 17, utpekt Bufdir til å være sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen 1993¹⁴. Det følger av samme bestemmelse at Bufdir kan delegere sine oppgaver som sentralmyndighet til organisasjoner som har drift- og

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/red/2004/0029/ddd/pdfv/222699-pixeditdoc5.pdf>

¹¹ [Prop. 88 L \(2016–2017\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

¹² [NOU 2009: 21 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

¹³

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-9/id2008251/>

¹⁴ Se VI i [Vedtak om delegering av myndighet etter adopsjonsloven - Lovdata](#)

formidlingstillatelse. Direktoratet kan ikke delegere oppgaver til adopsjonsorganisasjonene ut over de reglene som følger av Haagkonvensjonen.

Utredning og godkjenning av norske søkere er lagt til Bufetats regioner, med Bufdir som klageinstans.¹⁵ Ansvar for adopsjonsforbedende kurs er fra 24. februar 2020 lagt til Bufetat region øst.

Ansvar for å vurdere foreslåtte ordinære tildelinger, samt om dokumentasjonen om barnet og adopsjonsprosessen er i samsvar med konvensjonens krav, og utstede samtykkeerklæring til at adopsjonen kan fortsette (artikkel 17 c) har i Norge vært delegert til adopsjonsorganisasjonene. Se nærmere om dette under pkt. 5.6. Når det gjelder tildeling av barn med behov for spesiell støtte, vurderes disse av Bufdir etter behandling i og råd fra det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker.

Bufdir kontrollerer og arkiverer dokumentene i alle adopsjonssaker fra utlandet i forbindelse med registrering av adopsjonen i adopsjonsregisteret.

5.4 Drifts- og formidlingstillatelser

Adopsjoner fra utlandet skal som hovedregel skje gjennom godkjente adopsjonsorganisasjoner. Kun unntaksvis og på særlige vilkår kan adopsjonsmyndigheten samtykke til adopsjon utenom organisasjon, jf. adopsjonsloven § 20. Som det framgår av Prop. 88 L pkt. 15.7.2:

«Adopsjon gjennom godkjent organisasjon sikrer at adopsjoner foregår på en trygg måte til det beste for barnet. Behandling av adopsjonssøknader utenom det systemet organisasjonene har etablert i samarbeid med norske og utenlandske myndigheter, er både tid- og ressurskrevende».

Det er tre adopsjonsorganisasjoner¹⁶ som har tidsbegrensede tillatelser til å drive adopsjonsformidling (driftstillatelse, jf. adopsjonsloven § 31) og tillatelse til adopsjonsformidling fra enkeltland (formidlingstillatelse, jf. adopsjonsloven § 32). Adopsjonsformidling uten tillatelse fra adopsjonsmyndigheten er forbudt, jf. adopsjonsloven § 30. Tillatelsene kan trekkes tilbake hvis lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt, jf. artikkel 34 tredje ledd. Nærmere krav til organisasjonene og vilkår for tillatelsene er gitt i forskrift om adopsjon kapittel 5.

Bufdir avgjør søknader om drift- og formidlingstillatelser. Departementet er klageinstans. Driftstillatelser gis for 7 år av gangen. Formidlingstillatelsene for enkeltland gis for inntil 3 år, jf. forskrift om adopsjon § 19 andre ledd.

5.5 Tilsyn

Foruten et offentlig godkjenningssystem, gjennom drifts- og formidlingstillatelser, må adopsjonsorganisasjonene selv etterleve bestemmelsene og prinsippene som følger av

¹⁵ Ibid

¹⁶ Adopsjonsforum, InorAdopt og Verdens Barn

Haagkonvensjonen. Sentralmyndigheten må sikre dette ved å føre tilsyn med organisasjonene.¹⁷

Adopsjonsmyndigheten har ansvar for å føre tilsyn med alle sider av adopsjonsorganisasjonenes virksomhet, jf. adopsjonsloven § 34. Organisasjonene kan få pålegg om retting og tillatelsene kan trekkes tilbake dersom lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt.

I forarbeidene står dette i merknaden til adopsjonsloven § 34.¹⁸

«På grunn av adopsjonenes inngripende rettsvirkninger og den sentrale rollen adopsjonsorganisasjonene spiller på feltet, er det behov for at tilsynet omfatter «alle sider» av virksomheten».

5.6 Særlig om ansvar og myndighet til å bekrefte at adopsjonsprosessen kan fortsette
Det følger av adopsjonsloven § 22 første ledd at tildeling av barn fra utlandet skal godkjennes av adopsjonsmyndigheten. Adopsjonsloven § 22 andre ledd åpner for at godkjenning av tildelinger kan delegeres til godkjente adopsjonsorganisasjoner. Med dette gjennomføres forpliktelsen i Haagkonvensjonens artikkel 17 c om at den norske sentralmyndigheten eller den som har fått delegert myndigheten, må godta tildelingen og samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette i den enkelte adopsjonssak. Ansvar for denne vurderingen og kontrollen underveis i adopsjonsprosessen har i alle år ligget til adopsjonsorganisasjonene. I forarbeidene til dagens adopsjonslov, Prop. 88 L pkt. 17.8.1, vises det til et brev fra departementet til adopsjonsorganisasjonene datert 3. mars 2004 hvor departementet forutsetter at organisasjonene utfører denne oppgaven.

Det er sitert fra brevet til organisasjonene i NOU 2014:9 Ny adopsjonslov pkt. 17.3.5.3 om *Adopsjonsorganisasjonenes øvrige oppgaver:*

«Erklæring etter Haagkonvensjonen

Etter at opprinnelseslandet har tildelt et barn til adopsjonssøkere, følger det av Haagkonvensjonen artikkel 17 at visse vilkår må være til stede for at adopsjonen kan slutføres. Ett av vilkårene er at sentralmyndighetene både i mottakerlandet og opprinnelseslandet er enige om at adopsjonsprosessen kan fortsette, jf. Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c). I Norge er det ikke avklart i lovgivningen eller departementets retningslinjer hvem som har ansvaret for utstedelse av artikkel 17c)-erklæringer. Det fremgår imidlertid av brev til adopsjonsorganisasjonene at departementet forutsetter at organisasjonene utfører denne oppgaven (brev fra departementet datert 3. mars 2004)

«Departementet legger fortsatt til grunn at forhåndssamtykket til adopsjon etter adopsjonsloven § 16e, sammenholdt med ordningen for behandling av saker som gjelder spesielle tildelinger, formelt sett er tilstrekkelig til å fylle kravet til samtykke etter Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c. Departementet ser likevel at det kan være hensiktsmessig å presisere organisasjonenes oppgaver og rolle i denne fasen

¹⁷ Pkt. 16.6.2 i Prop. 88 L (2016–2017)

¹⁸ Prop. 88 L (2016–2017) kapittel 27 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget, § 34

av adopsjonsprosessen ved at det utstedes et skriftlig samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette.»

I brevet legger departementet til grunn at samtykket etter artikkel 17 bokstav c) ikke vil utgjøre et enkeltvedtak. I tillegg viser departementet til at organisasjonene også før 2004 hadde til oppgave å videreformidle til samarbeidslandets myndigheter at søkerens forhåndssamtykke fyller kravet i Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c). Bortsett fra at organisasjonene skal utstede et skriftlig samtykke i henhold til Haagkonvensjonen artikkel 17 bokstav c), mente derfor departementet at utstedelse av artikkel 17c)-erklæringer ikke ville innebære at adopsjonsorganisasjonene fikk flere oppgaver enn tidligere.

Myndighet og ansvar for å godkjenne tildelinger utføres fremdeles av adopsjonsorganisasjonene med unntak av tildelinger av barn med behov for spesiell støtte. I disse sakene har Bufdir ansvar for å vurdere og beslutte tildelingene etter råd fra det faglig rådgivende utvalget for adopsjonssaker.

I juni 2023 kom Haagkonferansen for internasjonal privatrett med en ny veileder med en praktisk og pedagogisk forklaring til vurderinger i de ulike stegene i en internasjonal adopsjonsprosess¹⁹. Oppsummert legges det opp til at kompetent myndighet i mottakerstaten, når den får en tildeling fra utlandet, må undersøke alle saksdokumentene nøye både når det gjelder innhold og sammenheng mellom opplysninger, rettslig dokumentasjon og dokumentenes ekthet. Dette gjelder særlig barnets identitet, vilkårene for at et barn kan adopteres og ivaretagelse av subsidiaritetsprinsippet. Supplerende dokumentasjon eller opplysninger må om nødvendig etterspørres. Hvis det er indikasjoner på usikkerhet knyttet til for eksempel barnets identitet eller samtykke til adopsjon, kan tildeling ikke aksepteres og mottakerlandet kan ikke samtykke til at adopsjonen kan gjennomføres.

Haagkonferansens veileder tydeliggjør mottakerstatens ansvar for både dokumentkontroll og for at den forutgående prosessen er i samsvar med konvensjonens krav. Veilederen innebærer en tydeliggjøring av kontrollen i forbindelse med godkjenning av tildelinger og utstedelse av artikkel 17 c)-samtykket.

De norske aktørene, og særlig adopsjonsorganisasjonene, har til nå hatt hovedfokus på å få god dokumentasjon om barnets bakgrunn og mulige helseutfordringer for å kunne gi god informasjon til kommende adoptivforeldre. Forventningene til hvordan organisasjonene skal utføre dokumentkontrollen er den siste tiden skjerpet og Bufdir har som nevnt over gjennomført tiltak for å styrke kontrollen med adopsjoner fra utlandet til Norge. Vi jobber med å implementere en praksis i organisasjonene som sikrer nødvendig rettslig dokumentasjon for alle steg i prosessen som godtgjør at barnet er lovlig frigitt for adopsjon.

Implementering av Haagkonferansens veileder vil sannsynligvis innebære at færre adopsjoner kan godkjennes. For at vurderingene som kreves skal gjøres på en etisk og forsvarlig måte stilles høye krav til kompetanse og ressurser hos den aktøren som har ansvar for vurderingene.

¹⁹ <https://assets.hcch.net/docs/7aa25208-63fe-41ac-850a-16e732597b88.pdf> (se særlig step 7 s. 161)

5.7 Norske adopsjonsorganisasjoners økonomiske rammevilkår

De tre norske adopsjonsorganisasjonene er ikke fullfinansiert av staten. Organisasjonene er derfor økonomisk avhengige av nye søkere og gjennomførte adopsjoner.

De norske adopsjonsorganisasjonene er humanitære, livssynsnøytrale og politisk uavhengige, og er basert på medlemskap. De mottar årlig driftsstøtte fra staten, som utbetales av Bufdir. For 2023 utgjør driftsstøtten totalt 3,2 millioner kroner, hvorav 1 776 000 kroner fordeles likt mellom organisasjonene og 1 424 000 kroner fordeles på grunnlag av antall gjennomførte adopsjoner de siste fem årene²⁰.

Adopsjonssøkerne betaler tre gebyrer forskuddsvis til sin adopsjonsorganisasjon i løpet av adopsjonsprosessen. Søkerens utgifter til reise og opphold i opprinnelseslandet anses ikke som gebyrer, og kommer i tillegg. Norske søkere betaler like mye uavhengig av hvilke land de adopterer fra fordi organisasjonene bruker det såkalte «solidaritetsprinsippet».

Det følger av Haagkonvensjonen artikkel 32 nr. 1 at ingen skal ha urettmessig økonomisk eller annen vinning av virksomhet som har forbindelse med internasjonale adopsjon. Bare kostnader og utgifter, herunder rimelige honorarer for faglig bistand fra personer som har hatt befatning med adopsjonene, kan forlanges eller betales, jf. artikkel 32 nr. 2. Haagkonvensjonen og adopsjonsloven § 33 begrenser hva organisasjonene kan kreve gebyr for. Hva organisasjonene kan ta betalt for må spesifiseres og være knyttet til den konkrete adopsjonsprosessen.

Alle de tre adopsjonsorganisasjonene driver en eller annen form for humanitært arbeid i et eller flere av sine samarbeidsland. Denne virksomheten er adskilt fra formidlingsvirksomheten, og må finansieres gjennom for eksempel lotteri eller innsamlinger.

Den økonomiske situasjonen til adopsjonsorganisasjonene ble rammet av pandemien fordi få adopsjoner kunne gjennomføres, men organisasjonene mottok koronastøtte fra staten. To av organisasjonene har høsten 2023 rapportert om en vanskelig økonomisk situasjon på grunn av vedvarende nedgang i antall adopsjoner. Avslag på søknad om formidlingstillatelse for flere land de senere år har også påvirket organisasjonenes økonomi negativt.

Guide to Good Practice 2008²¹ gir uttrykk for at aktørene på adopsjonsområdet må sikres tilstrekkelig ressurser, jf. avsnitt 118.

6 Hensyn bak internasjonal adopsjon

Gode intensjoner om å hjelpe foreldreløse barn i fattige land har vært et hovedhensyn bak internasjonal adopsjon. Samtidig har adopsjon fra utlandet vært et alternativ for barnløse som ønsker å bli foreldre.

Den internasjonale overordnede målsettingen er at barn skal kunne tas hånd om av sin familie eller hos en annen egnet familie i sitt hjemland. Det følger også av innledningen i

²⁰ Adopsjonsforum: 1 133 120,- Verdens barn: 1 190 080,- InorAdopt: 876 800,-

²¹ <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388>

Haagkonvensjonen at statene som ha undertegnet konvensjonen «erkjenner at internasjonal adopsjon kan gi et barn fordelene av en varig familie når det ikke finnes en egnet familie for det i opprinnelsesstaten» (subsidiaritetsprinsippet).

Realiteten er likevel at noen land ikke kan gi barn som trenger det, en ny familie i eget land. I en del land er det heller ikke kultur for å oppfostre barn en ikke er i slekt med. En del land har mangelfulle velferds- og barnevernssystemer, uten mulighet til å iverksette nødvendige tiltak.

Etter konvensjonen ansees adopsjon til en familie i et annet land som et bedre alternativ for barn kun der alternativet er oppvekst på institusjon.²²

I 2005 uttalte tidligere formann i FNs barnekomite, Jaap Doek, at internasjonal adopsjon er en globalisering av vern av barn. Også i Norge i dag snakkes det om at barn som adopteres til Norge, er andre lands barnevernsbarn.

I forarbeidene til ny adopsjonslov²³ understreket departementet at siktemålet ved internasjonal adopsjon ikke er å skaffe adopsjonssøkere et etterlengtet barn, men å gi barn, som ikke kan vokse opp i en familie i hjemlandet, en god og trygg oppvekst i en ny familie i et annet land.

7 Hensyn bak konvensjonen

På bakgrunn av at internasjonale adopsjoner hadde fått et stort omfang og fordi det generelt var reist kritikk mot den måten internasjonale adopsjoner hadde vært gjennomført på i enkelte land, besluttet Haagkonferansen for internasjonal privatrett å jobbe for å få på plass et internasjonalt forpliktende rammeverk. Formålet var å sikre en betryggende saksbehandling ved adopsjon over landegrensene, og motvirke de misligheter som fra tid til annen ble avdekket. Både opprinnelsesland og mottakerland deltok i utarbeidelsen av konvensjonsteksten.

Mange viktige bestemmelser i konvensjonen ble kompromissbestemmelser på grunn av store ulikheter mellom land når det gjelder religion, kultur, familietradisjoner, økonomi og levekår. Det var likevel bred enighet om de helt grunnleggende prinsippene, som at det først og fremst er barnets beste som skal ligge til grunn for enhver adopsjon og at landene må samarbeide for å unngå bortføring av og handel med barn.

Prinsippene i FNs barnekonvensjon ligger til grunn for konvensjonen. Artikkel 21 i Barnekonvensjonen åpner for internasjonal adopsjon som et alternativ for barn som ikke på noen egnet måte kan få tilfredsstillende omsorg i sitt hjemland. Gjennom Haagkonvensjonen er subsidiaritetsprinsippet utdypet og bygget videre på.

Både FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen legger prinsippet om barnets beste til grunn. Begge konvensjonene bygger på at enhver stat bør prioritere å treffe tiltak for at barn

²² Guide to Good Practice nr. 1 pkt. 53

²³ Prop. 88L 2016-2017 pkt. 16.1

kan bli under omsorg i sin egen familie, og hvis dette ikke kan gjennomføres, forutsettes det at man forsøker å finne andre tilfredsstillende omsorgsalternativer for barnet i hjemlandet.

Haagkonvensjonen slår fast at det er nødvendig å treffe tiltak for å sikre at internasjonale adopsjoner skjer til barnets beste, med respekt for barnets grunnleggende rettigheter og for å sikre at bortføring av og handel med barn ikke finner sted.

Formålet med konvensjonen er tredelt:

- Konvensjonen etablerer garantier for å sikre at internasjonale adopsjoner finner sted til barnets beste og med barnets grunnleggende rettigheter for øye
- Konvensjonen etablerer et system for samarbeid mellom landene for å sikre at disse garantier blir respektert, for derved å forhindre bortføring av og handel med barn
- Konvensjonen sikrer gjensidig anerkjennelse landene imellom av adopsjoner foretatt i samsvar med konvensjonen²⁴

Krav til at all internasjonal adopsjon skal gjøres gjennom en sentral myndighet eller en statsakkreditert organisasjon har til hensikt å forbedre internasjonal adopsjonsstandard generelt og vanskeliggjøre private adopsjoner. De obligatoriske prosedyrene i konvensjonen for godkjenning og tilsyn med adopsjonsorganisasjonene ble regnet som et banebrytende initiativ og en av konvensjonens viktigste virkemidler mot bortføring av og menneskehandel med barn²⁵.

Kravene i Haagkonvensjonen er minimumskrav, og statene kan oppstille strengere, nasjonale krav enn de som følger av Haagkonvensjonen, jf. pkt. 16.6.2 i Prop. 88 L. Ifølge Guide to Good Practice no. 2 er arbeidet med implementeringen av konvensjonen en kontinuerlig prosess.²⁶

8 Tillit og risiko

Haagkonvensjonen regulerer samarbeid mellom land ved internasjonale adopsjoner og stiller krav til samarbeidslandenes regelverk, og krav til godkjenning av og tilsyn med adopsjonsorganisasjoner. Likevel må samarbeidet landene imellom og forholdet mellom sentralmyndigheten og adopsjonsorganisasjonene i stor grad bygge på tillit. I lys av gjennomgang av en rekke saker og dokumenter som nevnt over mener Bufdir det er grunn til å stille spørsmål ved om samarbeidet om internasjonale adopsjoner i for stor grad har vært basert på tillit, både mellom samarbeidsland og mellom adopsjonsmyndigheter og adopsjonsorganisasjoner.

Adopsjonslovutvalget la til grunn at risiko for menneskerettighetsbrudd mot barn danner et bakteppe ved all adopsjonsformidling og regulering av denne. «*En særlig utfordring er at aktører i ulik grad følger de internasjonale spillereglene som er satt opp*».²⁷ Når mange adopsjonsorganisasjoner skal formidle barn fra samme land, kan det skape en usunn

²⁴ St prp nr 77 (1995-1996) om samtykke til ratifikasjon av konvensjon av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner kapittel 1

²⁵ NOU 2014:9 pkt. 17.3.1

²⁶ <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504&dtid=3>, se pkt. 14 på side 15

²⁷ NOU 2014:9 Ny adopsjonslov pkt. 17.1

konkurrerende atmosfære som ikke samsvarer med prinsippet om at barnets beste er det avgjørende hensyn ved adopsjon. Både adopsjonsorganisasjonene og adopsjonsmyndighetene står derfor kontinuerlig overfor mange vanskelige prioriteringer og etiske dilemmaer knyttet til forventninger fra samarbeidspartnere, organisasjonens økonomi og hensynet til søkere i adopsjonskø.

Oppmerksomheten rundt risikoer ved internasjonale adopsjoner var også tema på spesialkommisjonen i Haag sommeren 2022 om Haagkonvensjonen 1993. I den felles Conclusion & Recommendation nr. 11 fra dette møtet, ble det anbefalt å etablere en ny ekspertgruppe for å identifisere mulige framgangsmåter for å forhindre ulovligheter i adopsjonssaker knyttet til økonomiske forhold. I dette ligger en annerkjennelse av at det fremdeles er en risiko for at ulovligheter kan skje og at det jobbes med ulike måter å forhindre dette på.²⁸

Temaet forebygging og adressering av ulovlig praksis innen internasjonal adopsjon var også tema i Haag både under Special Commission i 2010 og i 2015. Se blant annet Fact Sheet nr. 3 til Special Commission i 2015²⁹. Dette viser at det har vært jobbet med dette temaet i lang tid, men at risikoen fremdeles er der.

Med bakgrunn i denne risikoen har det vært gjennomført et omfattende arbeid i Haagkonferansen for internasjonal privatrett de senere årene. Arbeidet resulterte, som nevnt tidligere, i en praktisk veileder for å forebygge og adressere risikoen. I forbindelse med publiseringen sommeren 2023 skrev HCCH på side nettsider, «[...] *illicit practices may thus still occur.*»

Stor sosial ulikhet mellom mottakerlandene og opprinnelseslandene innebærer at det uansett hvordan internasjonale adopsjoner reguleres, organiseres og finansieres, vil være risiko for at barn urettmessig kan ende opp i en internasjonal adopsjonsprosess. Som et minimum må det derfor kreves regelverk og praksis som sikrer oppfyllelse av barns rettigheter etter Barnekonvensjonen og at reglene og prinsippene i Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner følges på en forsvarlig måte. Minimumskravet til forsvarlig etterlevelse av internasjonalt og nasjonalt regelverk på feltet må gjelde både for den del av prosessen som skjer i utlandet og den delen av prosessen norske myndigheter har ansvaret for.

Norske myndigheter kan ikke fullt ut kontrollere eller garantere for lovligheten i prosesser gjennomført i andre land, av andre lands myndigheter. Og selv om en adopsjonsprosess i seg selv har gått lovlig for seg i utlandet, kan ikke norske myndigheter kontrollere eller garantere for at barnet ikke kan ha kommet inn i en adopsjonsprosess på ulovlig vis, f.eks. dersom et barn gjennom en kriminell handling som en kidnapping overleveres til et barnehjem, men selve adopsjonsprosessen som sådan har foregått korrekt. Som den nederlandske justis- og

²⁸ [2022 Adoption SC - C&Rs \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/en/adopt/2022-Adoption-SC-C&Rs)

²⁹ [37252f9f-5542-44bb-8ffb-d248d3b33d73.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/en/adopt/37252f9f-5542-44bb-8ffb-d248d3b33d73.pdf)

sikkerhetsministeren Sander Dekker uttalte i en nyhetssak på departementets hjemmeside 4. juni 2021: «*There will always be a risk of wrongdoing with intercountry adoption*»³⁰.

Risikoen omtales også av International Social Services (ISS) i «The Grey zones of adoption»:

“The Hague Convention does not in itself seek to replace a State’s internal laws, nor cover all the loops that a child must theoretically go through to be considered in need of intercountry adoption. When we look more closely at it, adoption misconduct clearly takes place well before the steps in the adoption covered by the Convention have even commenced. To give a simple example: if you falsify the civil status of a child by erasing its birth family and thereby have it declared abandoned, a review of its file will not raise any doubts about the child’s adoptability. Clearly it is not the Hague Convention that deals with how official documents must be kept, or with the consequences of their misuse. Nevertheless, if misconduct is not identified, a Convention adoption can still be duly conducted, despite the circumstances of the case being a lie from the very beginning.”

International Social Services vurderer med andre ord at det er praktisk umulig for mange av de aktørene som har en rolle i en internasjonal adopsjonsprosess å vite om et barn er lovlige eller ulovlig frigit for adopsjon. Adopsjonsdokumentene til et barn som reelt er forlatt av sine foreldre og hvor myndighetene i opprinnelseslandet har gjort alt de kan for å fastsette barnets identitet, kan være identisk med dokumentene til et barn som er blitt tatt fra sin biologiske familie på uredlig vis, f.eks. mot betaling, utilbørlig press, eller at foreldrene har samtykket til adopsjon, men uten å få forklart hva det faktisk innebærer å oppgi sitt barn til adopsjon.

Spørsmålet er altså ikke om det foreligger en risiko for ulovligheter ved internasjonale adopsjoner, men hvor stor risiko norske myndigheter bør akseptere, gitt konsekvensene det har hvis et barn blir fratatt sin biologiske familie på ulovlig vis eller muligheter for oppvekst i egen familie eller i eget land i realiteten ikke er forsøkt.

9 Situasjonen nå (nullalternativet) og alternativer for stans

9.1 Videre drift som nå (nullalternativet)

Nullalternativet innebærer at det verken gjøres endringer i ansvar eller oppgaver i adopsjonsorganisasjonene eller Bufdir, eller vedtas regelendringer. Arbeidet med å vurdere alle formidlingstillatelsene fortsetter som planlagt. Adopsjoner fra utlandet gjennomføres i samsvar med strengere krav fra Bufdir som allerede er formidlet til adopsjonsorganisasjonene. Bufdir fortsetter å gjennomføre nødvendige tilsynsaktiviteter innenfor ressursene som er tilgjengelig i dag.

Direktoratet har styrket bemanningen på feltet, men utfordres av et vedvarende trykk på adopsjonsområdet. Det å fortsette som nå innebærer, uavhengig av ressurser, at risikoen for at barn urettmessig kan bli adoptert til familier i Norge vil være til stede. Basert på uttalelser og føringer fra flere FN institusjoner, ISS og Haagkonferansen for internasjonal privatrett, legger Bufdir som nevnt over til grunn at det i dagens system er risiko for ulovlige adopsjoner.

³⁰ <https://www.government.nl/latest/news/2021/06/04/dekker-there-will-always-be-a-risk-of-wrongdoing-with-intercountry-adoption>

Strengere krav til organisasjonenes saksbehandling og mer tilsyn vil ikke, slik vi vurderer det, i tilstrekkelig grad bidra til å redusere denne risikoen. Selv om allerede iverksatte tiltak vil kunne redusere risikoen for at barn urettmessig blir adoptert til Norge, er konsekvensene alvorlige hvis det skulle skje.

Hensynet til framtidige adoptivbarns rettsikkerhet tilsier ikke en videreføring av dagens system og rammer. Vi anbefaler ikke dette alternativet.

9.2 Alternativ 1 – Permanent stans

Alternativet innebærer at adopsjon fra utlandet stanses permanent. Det regjeringsoppnevnte utvalget skal i tråd med sitt mandat vurdere behov for fremoverrettede tiltak og komme med anbefalinger om systemet for adopsjon i framtiden. Dette alternativet anbefales derfor ikke i forkant av at utvalget har levert sin rapport.

9.3 Alternativ 2 – Midlertidig stans

Alternativet innebærer at formidling av adopsjon fra utlandet til Norge stanses fram til utvalget har levert sin rapport og det deretter foretas en ny vurdering.

En midlertidig stans begrunnes i risiko for ulovligheter og at dagens adopsjonssystem og rammer ikke er robust nok til at vi i tilstrekkelig grad kan være sikre på at formidling av adopsjoner til Norge gjennomføres på forsvarlig måte. Det avgjørende hensynet er barnas rettssikkerhet. Vi viser i den forbindelse til redegjørelsen for risiko som framgår over under avsnittet «Tillit og risiko» i pkt. 8.

Midlertidig stans vil ha negative konsekvenser for, og i stor grad berøre adopsjonsorganisasjonene, søkere som er i prosess og framtidige adoptivsøkere. Adopsjon handler imidlertid ikke primært om søkere eller organisasjoner. Rettssikkerhet for barna i adopsjonsprosesser, og for deres biologiske foreldre, er det sentrale.

En midlertidig stans av adopsjoner til Norge vil innebære at det i perioden stansen vedvarer ikke gjennomføres adopsjon av barn til Norge. Selv om en midlertidig stans begrunnes i en generell risiko knyttet til ulovligheter, så innebærer det ikke at alle adopsjoner ville vært heftet med feil og mangler. For flere av barna ville det vært et gode å komme til en norsk adopsjonsfamilie. Samtidig er det slik at de barna som trenger en ny familie i utlandet vil kunne tildeles egnede søkere fra andre mottakerland. Vi legger begrenset vekt på dette hensynet sett opp beskrevet risikoen for feil og ulovligheter.

Fordi norske myndigheter ikke har kontroll på hele prosessen, vil det uansett hvordan internasjonale adopsjoner reguleres, organiseres og finansieres – være risiko for at barn urettmessig kan komme i en internasjonal adopsjonsprosess.

Fram til utvalget har levert sin rapport anbefaler vi at adopsjoner fra utlandet midlertidig stanses. Adopsjoner til Norge og hvordan man best kan ivareta rettsikkerheten til barn som skal adopteres til Norge, bør vurderes etter at utvalget har levert sin rapport.

Midlertidig stans bør omfatte alle adopsjoner fra utlandet, dvs. både de som gjennomføres gjennom adopsjonsorganisasjoner og de få som gjennomføres utenom godkjente adopsjonsorganisasjoner.

Ved en midlertidig stans må det vurderes om den kun skal gjelde for nye søkere eller eventuelt hvor skjæringstidspunktet skal gå.

Det er ulike grader av midlertidig stans, ettersom det kan trekkes opp ulike skjæringspunkter:

- I. Midlertidig stans, men at søkere som har fått forhåndsgodkjenning fra Bufetat får fortsette sin adopsjonsprosess.
- II. Midlertidig stans, men at søkere som har fått forhåndsgodkjenning fra Bufetat og har fått godkjent sin søknad om adopsjon i opprinnelseslandet, får fortsette sin adopsjonsprosess.
- III. Midlertidig stans, men at søkere som har fått tildelt (blitt matchet med) ett eller flere konkrete barn får fortsette sin adopsjonsprosess.
- IV. Full stans for alle søkere i prosess.

Hvor skjæringstidspunktet settes dreier seg ført og fremst om hensynet til barnets beste, som i adopsjonssaker skal være det overordnede hensynet.

Barnekonvensjonen omtaler adopsjon i artikkel 21. Første setning i barnekonvensjonen artikkel 21 lyder:

«Parter som anerkjenner og/eller tillater adopsjon, skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet.»

Det følger av ordlyden i artikkelen at hensynet til barnets beste står enda sterkere i adopsjonssaker enn i andre sammenhenger. Generelt skal hensynet til barnets beste være *et grunnleggende hensyn*. I saker om adopsjon skal barnets beste være *det overordnede hensynet*.

Barnekomiteen har uttalt om dette at hensynet til barnets beste skal være den avgjørende faktoren i saker om adopsjon. At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn følger også av adopsjonsloven § 4.

Ordlyden «skal sikre» innebærer en forpliktelse for statene, og innebærer også at *de statene som tillater adopsjon, ikke kan velge å ha ordninger som ikke sikrer at barnets beste er det overordnede hensynet*³¹

9.3.1 Midlertidig stans alternativ I

Alternativet innebærer at skjæringstidspunktet settes ved søkere som har fått forhåndssamtykke fra Bufetat på tidspunktet for stans, men der saken enda ikke er sendt til utlandet. Pr. 6. desember 2023 gjelder dette 59 familier som søker gjennom adopsjonsorganisasjon.

Da Nederland midlertidig stanset adopsjoner fra utlandet, besluttet de at søkere som hadde fått forhåndsgodkjenning fikk fortsette adopsjonsprosessen. Som risikoreduserende tiltak ble

³¹ Karnov lovkommentar til Barnekonvensjonen artikkel 21

sentralmyndighetens rutiner for vurdering av tildelingsforslagene og dokumentkontroll skjerpet for å påse at prosessen var gjennomført i samsvar med Haagkonvensjonen. I Nederland fikk beslutningen om midlertidig stans liten praktisk betydning fordi det allerede var så mange godkjente adoptivøkere på ventelisten for å få tildelt barn fra utlandet at det i hele perioden ble tildelt barn. Beslutningen fikk kun betydning for eventuelle nye søkere, som ikke fikk mulighet å starte adopsjonsprosess mens den midlertidige stansen pågikk.

9.3.1.1 Vurdering av alternativet

Denne løsningen vil innebære at mange likevel får fortsette sin adopsjonsprosess, og medfører en beslutning om midlertidig stans vil ha liten realitet. Alternativet innebærer at man tar hensyn til søkere som har et ønske og en forventning om å adoptere et barn.

Går man for dette alternativet vektas hensynet til adoptivøkerne tyngre enn hensynet til framtidige adoptivbarns rettsikkerhet. Vi anbefaler ikke dette alternativet.

9.3.2 Midlertidig stans alternativ II

Alternativet innebærer at skjæringstidspunktet settes ved søkere som har kommet noe lenger i prosessen enn skissert i alternativ I, ved at søknaden er mottatt/godkjent i utlandet. Pr. 6. desember gjelder dette 121 familier som søker gjennom adopsjonsorganisasjon.

9.3.2.1 Vurdering av alternativet

Heller ikke for denne gruppen kan vi se gode grunner for å gjøre unntak for en eventuell beslutning om midlertidig stans av utenlandsadopsjoner. Det er ingen rettighet å få adoptere, og i enhver adopsjonsprosess er det risiko for uforutsette hendelser som medfører at påbegynt prosess ikke kan slutføres.

Ved å velge dette alternativet vektas hensynet til adoptivøkerne tyngre enn hensynet til framtidige adoptivbarns rettsikkerhet. Vi anbefaler ikke dette alternativet.

9.3.3 Midlertidig stans alternativ III

Alternativet innebærer at skjæringstidspunktet settes ved søkere som har kommet enda noe lenger i adopsjonsprosessen enn alternativ I og II. I denne gruppen er adoptivøkerne vurdert som egnede adoptivforeldre til et konkret barn. Adoptivøkerne har da fått opplysninger om barnet, dets helse og familiebakgrunn, de har sett bilder eller video av barnet, og det er skapt en forventning hos søkerne om at det kan adoptere dette konkrete barnet. Barnet kan også ha fått forventninger om å bli adoptert av nettopp denne familien, det kan også ha vært regelmessig kontakt mellom barnet og søkerne over tid, gjennom Skype-samtaler o.l. Pr. 6. desember 2023 gjelder dette 23 familier som søker gjennom adopsjonsorganisasjon.

9.3.3.1 Vurdering av alternativet

Det kan argumenteres for at hensynet til barnets beste tilsier at adopsjonen bør gjennomføres. I tillegg vil et brudd i adopsjonsprosessen være en større belastning for adoptivøkerne på dette tidspunkt i prosessen. Det legges imidlertid ikke avgjørende vekt på det sistnevnte.

Gjennomføring av en adopsjon med dette skjæringstidspunktet må i så fall skje etter en særskilt beslutning av Bufdir i den enkelte sak, herunder en konkret vurdering av relasjonen som er etablert, grundig dokumentgjennomgang som dokumenterer at alle steg i prosessen har gått lovlig for seg uten at det blir avdekket mistanke om ulovligheter i den konkrete saken. Bufdir anbefaler dette skjæringspunktet.

9.3.4 Midlertidig stans alternativ IV

Alternativet innebærer at ingen får slutføre sin adopsjonsprosess, uansett hvor langt de har kommet i prosessen på tidspunktet for stans.

9.3.4.1 Vurdering av alternativet

Fordelen med en full midlertidig stans er sikkerhet for at ingen barn urettmessig blir adoptert til Norge. Et slik skjæringspunkt innebærer videre at det ikke vil være nødvendig med bruk av ressurser på eventuelle administrative midlertidige endringer som vurderes som nødvendige for at internasjonal adopsjonsformidling skal være forsvarlig.

I praksis kan dette alternativet få som konsekvens at adoptivforeldre som har hatt ukentlige digitale samtaler over mange måneder med et barn de har fått tildelt og som de har blitt kjent med og som har blitt kjent med dem, ikke får fullføre prosessen og hente barnet.

Alternativet kan videre i praksis bety at de som har kommet så langt i prosessen at de er på hentereise for å hente sitt barn, som har hatt den daglige omsorgen for adoptivbarnet i barnets opprinnelsesland i noen dager, uker eller måneder, og som venter på at ankefristen for dom om adopsjon skal bli rettskraftig, ikke får reise hjem til Norge med barnet. Disse barna vil kunne settes i en vanskelig situasjon, ettersom de etter opprinnelseslandet kan anses å være adoptert av en norsk familie, mens barnet etter norsk rett ikke er adoptert.

Bufdir anbefaler med bakgrunn i dette ikke dette skjæringspunktet.

Alle alternativene ovenfor kan kombineres med risikoreduserende tiltak. Se alternativ 4.

9.4 Alternativ 3 – Ikke stans, men betydelig styrking av feltet for å iverksette risikoreduserende tiltak

Alternativet innebærer at adopsjon fra utlandet gjennom godkjente organisasjoner ikke stanses, men at det iverksettes tiltak for å redusere risiko for at barn urettmessig blir adoptert fra utlandet til Norge.

Vi skisserer her relevante risikoreduserende tiltak.

9.4.1 Bufdir tar ansvaret for å vurdere og eventuelt godkjenne alle tildelinger fra utlandet

Vurderinger av om adopsjonsprosessen for tildelte barn fra utlandet har gått riktig for seg i barnets opprinnelsesland og tilfredsstillende vilkårene som følger av Haagkonvensjonen 1993, er et stort ansvar. For å i så stor grad som mulig sikre at adopsjoner til Norge er lovlige, må de

som skal foreta disse vurderingene ha grundig kjennskap til konvensjonens krav og anbefalinger.

Bufdir er i dag, med unntak av saker som skal legges frem for det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker (FRU), ikke inne i enkeltsaker før adopsjonsprosessen er ferdig. Vi får først adopsjonsdokumentene oversendt for arkivering og registrering av adopsjonene når prosessen er sluttført i utlandet.

I sakene som har vært behandlet av det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker og i registrerings sakene har vi som nevnt over i senere tid blitt oppmerksomme på at særlig den rettslige dokumentasjonen gjennomgående er mangelfull. I alle saker er det behov for å etterspørre ytterligere dokumentasjon. Dokumentene er ofte ikke oversatt i sin helhet. Vi stiller derfor spørsmål om det mulig å foreta kontrollen på en forsvarlig måte. Det er tidkrevende for Bufdir å få saken komplett. Ikke sjelden må saken utsettes før de kan behandles i det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker.

Vi opplever at adopsjonsorganisasjonene legger stor vekt på søkerens situasjon og raske prosesser. I dette er det en risiko for at adopsjonsorganisasjonene kan oppleve press fra adoptivsøkerne som kan ha stått flere år i adopsjonskø, i påvente av en tildeling. Hensynet til tidspresset og ønske om å imøtekomme adoptivsøkernes forventninger kan føre til en mindre streng kontroll enn påkrevet og at dokumenter som burde fulgt barnets sak ikke etterspørres av organisasjonene på eget initiativ.

Bufdir er videre bekymret for at den økonomiske situasjonen som noen av adopsjonsforeningene står i etter pandemien og etter mange år med drastisk nedgang i adopsjonstallene. Det er en generell fare for at organisasjoner i en slik situasjon, kan komme i en situasjon hvor man av økonomiske hensyn ikke ser seg i stand til å takke nei til tildelinger av barn til norske søkere, til tross for at dokumentasjonen er mangelfull.

Særlig vurderinger knyttet til dokumentasjon av barnets identitet, om barnet er lovlig frigitt for adopsjon og om subsidiaritetsprinsippet i Haagkonvensjonen er ivaretatt, kan være krevende. Den ansvarlige skal kontrollere både at all relevant dokumentasjon foreligger, at saken er godt nok opplyst og at alle dokumenter er utstedt av kompetent myndighet. De ansvarlige må ha den nødvendige sikkerhet for at adopsjonen er gjennomført på lovlig måte i samsvar med Haagkonvensjonen før det samtykkes til at adopsjonen kan gis.

De [nye retningslinjer fra Haagkonferansen](#) skjerper kravene til den kontrollen rett instans i Norge skal gjøre av dokumentasjonen fra utlandet før samtykke til at adopsjonen kan foretas, kan gis. Kravene er tydeliggjort og praksis strammet inn.

Et risikoreducerende tiltak kan være at Bufdir tar ansvar for vurderingen av alle tildelinger og utstedelser av artikkel 17 c-samtykker. Utstedelse av artikkel 17 c-erklæring bør derfor gjennomføres av Bufdir.

Som redegjort for over krever det grundig kontroll i samtlige adopsjonssaker og det vil medføre behov for flere ressurser for at direktoratet skal kunne ivareta dette viktige ansvaret på en forsvarlig måte.

9.4.2 Samarbeid med Nasjonalt ID-senter

Som et ledd i tiltaket over, foreslår vi å inngå et samarbeid med Nasjonalt ID-senter. Nasjonalt ID-senter er et faglig selvstendig ekspertorgan som skal sikre høy kvalitet på ID-arbeidet som gjøres i politiet, utlendingsforvaltningen og hos andre offentlige virksomheter. Bufdir er en potensiell samarbeidspartner for NID. Ved et eventuelt samarbeid vil både rådgivning og dokumentundersøkelser være tilgjengelige for Bufdir. Bufdir vil kunne få tilgang til ID-basen, hvor NID har samlet identitetsrelatert informasjon om ulike land på ett sted. I tillegg kan Bufdir få tilgang til for eksempel referansedatabasen DISCS, som inneholder opplysninger om ekte og falske underlagsdokumenter fra en lang rekke land. Nasjonalt ID-senter tilbyr også opplæring på ulike nivå til sentrale ID-aktører. De tilbyr kurs i ID-kontroll på første- og andrelinjenivå, opplæring i ID-kontroll for personer som skal jobbe med identitetsvurderinger, og spesialtilpassede opplæringer. NID vil også kunne være tredjelinje ved behov, dersom Bufdir for eksempel er i tvil om ektheten av en fødselsattest i en gitt adopsjonssak. Nettside: [Start - Nasjonalt ID-senter \(nidsenter.no\)](http://nidsenter.no)

Tiltaket innebærer at Bufdir og NID inngår en samarbeidsavtale, slik at Bufdir kan benytte seg av NID sitt tilbud i forbindelse med vurdering av dokumenter i adopsjonssaker. Tiltaket innebærer samtidig at Bufdir vil bruke tid og ressurser på å få en grunnleggende innføring i ID-vurderinger av relevante dokumenter, samt dialog med NID ved behov også i forbindelse med enkeltsaker.

9.4.3 Organisasjonene blir fullfinansiert av staten

Risikoen ved dagens finansieringsmodell i enkeltsaker er beskrevet i avsnittet over. Dagens finansieringsmodell utgjør også en generell risiko for at organisasjonene ikke er kritiske nok til hvilke opprinnelsesland de opprettholder samarbeid med.

Adopsjonsorganisasjonene har et selvstendig ansvar for kun å samarbeide med land hvor de har den nødvendige sikkerhet for at ulovligheter ikke finner sted i prosessen fra et barn kommer under offentlig omsorg til det blir frigitt for adopsjon til Norge. For å sikre dette, er det et alternativ at organisasjonene blir fullfinansiert av staten. I denne sammenheng bør det vurderes om det fortsatt er behov for tre adopsjonsorganisasjoner.

Full statlig finansiering av adopsjonsorganisasjonene krever at feltet tilføres økonomiske ressurser.

9.4.4 Færre eller ingen adopsjonsorganisasjoner

I tildelingsbrevet for 2022 lød oppdrag 14: "Vurdere behovet for- og foreslå innretning på mulig gjennomgang av adopsjonssystemet. En nærmere beskrivelse av oppdraget ettersendes Bufdir." Den etterfølgende beskrivelsen mottatt 3. februar 2022 presiserte at vi skulle utrede om utenlandsadopsjoner organiseres annerledes f.eks. ved færre organisasjoner, sammenslåing, statliggjøring eller et ev. nordisk samarbeid.

Den betydelige nedgangen i adopsjonstallene tilsier etter Bufdirs vurdering at det er for mye med tre adopsjonsorganisasjoner. Organisasjonene på sin side har i møter med Bufdir ikke

uttrykt støtte til sammenslåing, men skriftlige uttalelser om dette er ikke innhentet. Det er for øvrig ingen garanti for at opprinnelsesland vil videreføre samarbeidet de i dag har med en av de norske adopsjonsorganisasjonene etter en eventuell organisasjonsendring og sammenslåing.

Dersom ordningen med adopsjonsorganisasjoner skal bestå er det Bufdirs vurdering at det ikke er behov for tre adopsjonsorganisasjoner gitt den betydelige nedgangen i antallet utenlandsadopsjoner. Vi foreslår i så fall at antall adopsjonsorganisasjoner reduseres til én, slik det er gjort i Danmark, evt. to.

Vi vurderer dette ut fra et forvaltningsperspektiv og hensynet til forsvarlighet. Dersom mellomledet med adopsjonsorganisasjoner opphører, og kommunikasjonen og samarbeid foregår direkte mellom sentralmyndighetene, vil det imidlertid bli færre aktører involvert i en adopsjonsprosess. Færre aktører vil kunne redusere risikoen for ulovligheter.

Som vi har omtalt i kapitlet ovenfor er det i dagens system med adopsjonsorganisasjoner som sentrale aktører risiko på systemnivå for at godkjente adopsjonsorganisasjoner kan la seg påvirke av økonomiske insentiver, tidspress og en generell risiko for at dokumentasjon ikke gjennomgås med et tilstrekkelig kritisk blikk. Risikofaktorene som kan true barnas rettssikkerhet, kan reduseres ved samarbeid myndighet til myndighet. Det taler for en ordning der adopsjonsorganisasjonene avvikles, og staten overtar oppgavene i sin helhet.

9.4.5 Ikke ha adopsjonssamarbeid med opprinnelsesland som har svakt sosial- og barnevernssystem

Noen land Norge i dag har adopsjonssamarbeid med tar mer betalt for internasjonale adopsjoner enn for nasjonale adopsjoner. Det er ikke uvanlig at opprinnelseslandet tar seg betalt for omsorgskostnader for perioden fra tildeling til adopsjon er gjennomført. Dette kan undergrave subsidiaritetsprinsippet, og gjør opprinnelseslandets myndigheter og institusjoner avhengige av utenlandsadopsjoner for å finansiere driften av barnehjem og/eller sentralmyndigheten i opprinnelseslandet.

I en del opprinnelsesland er velferdssystemet og barnevernet så svakt at fattigdom alene er årsaken til at barn blir adoptert bort. Omsorgsevnen til den/de biologiske foreldrene hadde vært god nok, dersom familien fikk økonomisk stønad til å fostre barna, og eventuelt også støtte fra barnevernmyndighetene som kan bidra til at barna kan forbli i sin opprinnelige familie eller ha kontakt med biologisk familie. Det opprinnelseslandet trenger, og det beste for de barna det gjelder, er ikke nødvendigvis at barna adopteres til utlandet, men at de biologiske familiene hjelpes slik at barna kan vokse opp i sin egen familie, eller kan plasseres i familiebaserte omsorgstiltak i hjemlandet.

Spørsmålet er derfor om utenlandsadopsjon bidrar til å opprettholde denne løsningen slik at landene det gjelder ikke setter i verk nødvendige tiltak på systemnivå for å sikre at barn kan forbli i sin biologiske familie. Dersom Norge ønsker å hjelpe disse barna kunne øremerkede bistandsmidler vært et bedre alternativ for barna det gjelder enn internasjonal adopsjon.

9.4.6 Strengere lovkrav til formidlingstillatelser

Adopsjonsloven § 32 lyder:

32. Tillatelse til adopsjonsformidling fra enkeltland (formidlingstillatelse)

Adopsjonsmyndigheten kan gi organisasjoner som har tillatelse etter § 31, særskilt tidsbegrenset tillatelse til å formidle barn fra enkeltland. En tillatelse gis på vilkår om at organisasjonen også får tillatelse fra hvert enkelt land til å formidle adopsjoner fra dette landet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om formidlingstillatelser.

Adopsjonsforskriften § 21 lyder:

§ 21. Vilkår for formidlingstillatelse

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan bare gi formidlingstillatelse når

- a. det aktuelle landet har behov for adoptivfamilier i utlandet
- b. organisasjonen har innsikt i og kunnskap om lover, andre regler og prosedyrer som gjelder for internasjonale adopsjoner i landet.

Bufdir som sentralmyndighet gjør grundige vurderinger av søknader om formidlingstillatelser i dag i henhold til både det norske regelverket og til det internasjonale forpliktende regelverket Norge har ratifisert. Vi mener at kravene til forsvarlighet, rettssikkerhet og vurdering av risiko bør presiseres og tydeliggjøres direkte i bestemmelsene knyttet til formidlingstillatelser både i den norske adopsjonsloven og i adopsjonsforskriften. Det vil fremheve myndighetens fokus på lovlige prosesser der rettssikkerheten står sentralt i langt større grad enn det som fremkommer av kravene i lov og forskrift i dag.

9.5 Oppsummering

Vi anbefaler alternativet om midlertidig stans, med et skjæringspunkt som beskrevet i alternativ III.

Departementet vil imidlertid, dersom man ikke ønsker en midlertidig stans av utenlandsadopsjoner, kunne vurdere om og hvilke alternative tiltak som bør iverksettes. Vår vurdering er at en kombinasjon av disse tiltakene i så fall er nødvendige dersom effekten skal bidra til redusert risiko for ulovligheter i perioden fram til utvalget har levert sin rapport. De enkelte forslagene vil kunne bidra til å redusere risiko for ulovlige adopsjoner på forskjellige måter.

Samtidig mener vi at det vil være naturlig å vurdere de statlige kostnadene ved et endret og styrket system sett opp mot de stadig synkende adopsjonstallene. Dersom det vurderes å sette inn tiltak for en betydelig styrking av feltet for å redusere risikoen bør det i den vurderingen også ses hen til de utfordringene Norge har med å rekruttere fosterhjem til egne barnevernsbarn.

10 Rettslig grunnlag for midlertidig stans

Rettslig grunnlag for midlertidig stans av utenlandsadopsjoner følger av både Haagkonvensjonen av 1993 og adopsjonsloven.

Det bærende hensynet bak Haagkonvensjonen av 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner³² og adopsjonslovens bestemmelser om formidling av adopsjoner fra utlandet er å sikre trygge og forsvarlige adopsjonsprosesser til barns beste med respekt for barnets grunnleggende rettigheter og for å sikre at bortføring eller handel med barn ikke finner sted. Det følger forutsetningsvis av adopsjonslovens bestemmelser, som regulerer systemet for internasjonale adopsjoner i Norge, at adopsjonsmyndigheten har det overordnede ansvaret å sikre at oppgaver og ansvar på adopsjonsfeltet er organisert på en måte som gjør at internasjonale adopsjoner kan gjennomføres på en lovlig, etisk og forsvarlig måte i samsvar med regler og prinsipper i Haagkonvensjonen.

Artikkel 8 lyder:

Sentralmyndigheter skal selv eller gjennom offentlige myndigheter treffe alle nødvendige tiltak for å forhindre urettmessig økonomisk eller annen vinning i forbindelse med adopsjon og for å hindre all praksis som er i strid med konvensjonens formål.

I Explanatory report³³ pkt. 220 står følgende: Siden forpliktelsene etter artikkel 8 er formulert meget generelt, er det opp til hver enkelt medlemsstat å fastslå når en praksis må sies å være i strid med konvensjonens formål.

Artikkel 33 lyder:

Finner vedkommende myndighet at en bestemmelse i konvensjonen ikke er blitt respektert eller at det er alvorlig fare for at den ikke vil bli respektert, skal den omgående underrette sin stats sentralmyndighet. Denne sentralmyndighet skal ha ansvaret for å sørge for at det blir truffet egnede tiltak.

I Explanatory report³⁴ pkt. 536 til artikkel 33 står det at formuleringen i første setning er meget vid og at medlemsstatenes forpliktelser derfor ikke bare omfatter enkeltsaker, men også ethvert tegn på at konvensjonen systematisk ikke etterleves.

Adopsjonsloven inneholder ikke en uttrykkelig hjemmel for midlertidig stans, men det følger av *Prop.88 L (2016–2017) Lov om adopsjon (adopsjonsloven)* pkt. 16.7 at:

«[...] departementet til grunn at adopsjonslovens regler var i samsvar med konvensjonsforpliktelsene.»

Departementets vurderinger og forslag framgår av pkt. 16.7.4:

³² "Preamble" til Haagkonvensjonen 1993.

³³ Etterarbeid/ kommentarutgave til konvensjonsbestemmelsene [78e18c87-fdc7-4d86-b58c-c8fdd5795c1a.pdf](https://www.hcch.net/doc/78e18c87-fdc7-4d86-b58c-c8fdd5795c1a.pdf) ([hcch.net](https://www.hcch.net))

³⁴ Ibid

«Departementet legger til grunn at adopsjonsloven ved internasjonale adopsjoner skal tolkes i samsvar med Haagkonvensjonen.»

Det følger derfor av både Haagkonvensjonen og adopsjonsloven at norske myndigheter har ansvar for å treffe nødvendig egnede tiltak.

Adopsjonsloven inneholder imidlertid hjemmel for å trekke tilbake drifts- og formidlingstillatelser dersom lov, forskrift eller vilkår for tillatelsene ikke er oppfylt, jf. adopsjonsloven § 34, tredje ledd, med umiddelbar virkning.

Tilbaketrekking av driftstillatelser er det strengeste tiltaket Bufdir kan iverksette overfor adopsjonsorganisasjonene. En midlertidig stans av adopsjonsformidlingen vil være et mindre inngripende tiltak. Vi mener derfor at adopsjonsloven ikke er til hinder for et vedtak fra ansvarlige norske myndigheter eller en politisk beslutning om midlertidig stans i adopsjoner fra utlandet.

Hvis departementet mener adopsjonsmyndigheten ikke har rettslig grunnlag for midlertidig stans av alle adopsjoner fra utlandet uten å vurdere den enkelte formidlingstillatelse eller driftstillatelse, anbefaler Bufdir at departementet fremmer lovforslag som innebærer midlertidig stans eller sikrer nødvendig hjemmel.

Vi gjør oppmerksom på at da den nederlandske sentralmyndigheten besluttet midlertidig stans av utenlandsadopsjoner, var dette også hjemlet i konvensjonen artikkel 8 og 33.

11 Konsekvenser av midlertidig stans

11.1 Konsekvensene for barna det gjelder

En midlertidig stans av adopsjoner fra utlandet til Norge vil innebære konsekvenser for de barna som kunne ha blitt adoptert til Norge. Det er vanskelig å anslå direkte konsekvenser for det enkelte barn, men for noen vil det kunne innebære en oppvekst på institusjon i opprinnelseslandet fremfor en oppvekst i en familie i Norge. For barn som kunne ha blitt utsatt for mulige ulovligheter forut for eller i en adopsjonsprosess, vil en midlertidig stans derimot ha en positiv konsekvens. Anbefalingen om midlertidig stans er nettopp begrunnet i risiko for ulovligheter, hensyn til forsvarlighet og til barnets og det biologiske foreldres rettssikkerhet.

11.2 Konsekvensene for adoptivsøkere som står i kø

Som nevnt ovenfor i pkt. 9.3, er det ulike grader av midlertidig stans, ettersom det kan trekkes opp ulike skjæringspunkter:

- I. Midlertidig stans, men at søkere som har fått forhåndsgodkjenning til adopsjon fra Bufetat, får fortsette sin adopsjonsprosess.
- II. Midlertidig stans, men at søkere som har fått forhåndsgodkjenning til adopsjon fra Bufetat og har fått godkjent sin søknad om adopsjon i opprinnelseslandet, får fortsette sin adopsjonsprosess.
- III. Midlertidig stans, men at søkere som har fått tildelt (blitt matchet med) ett eller flere konkrete barn, får fortsette sin adopsjonsprosess
- IV. Full stans for alle søkere i prosess

Det vises til redegjørelsen ovenfor under pkt. 9.4 flg. som nærmere omtaler adoptivsøkernes forventninger om å adoptere et barn og de praktiske konsekvensene for søkere i de ulike stadier i adopsjonsprosessen.

En midlertidig stans innebærer dessuten at nye søkere ikke kan starte en adopsjonsprosess verken hos organisasjonene eller hos Bufetat. De som har påbegynt en utredning eller venter på vedtak om forhåndssamtykke må avslutte sin prosess.

11.3 Konsekvenser for organisasjonene

Som beskrevet ovenfor er adopsjonsorganisasjonenes eksistens er avhengige av inntekter fra adopsjonsformidlingen. Med en allerede presset økonomi på grunn av få adopsjoner årlig, vil en midlertidig stans i adopsjonsformidlingen etter hvert gjøre det umulig for adopsjonsorganisasjonene å opprettholde driften. I ytterste konsekvens vil en midlertidig stans kunne innebære at adopsjonsorganisasjonene må avvikle driften, jf. adopsjonsforskriften § 27. Adopsjonsorganisasjonene kan måtte betale tilbake penger til søkere som ikke får slutført sin påbegynte adopsjonsprosess.

Dersom midlertidig stans i all adopsjonsformidling medfører at adopsjonsorganisasjonene må avvikle driften, er det stor sannsynlighet for at ansatte i organisasjonene finner annet arbeid og at viktig kompetanse, kunnskap og historikk om utenlandsadopsjon vil gå tapt. Organisasjonenes arbeid med å følge opp adopterte og adoptivforeldre etter adopsjonen med råd og veiledning og oppfølgingsrapporter vil måtte avvikles og i sin helhet overtas av staten. Det vil også kunne bli vanskelig å få reetablert organisasjonene dersom den midlertidige stansen oppheves. På kort sikt vil avvikling innebære at adopsjonsorganisasjonene ikke vil være tilgjengelig som informanter for utvalget som i minst to år framover skal granske systemet for utenlandsadopsjoner.

Hvis staten ønsker å beholde adopsjonsorganisasjonene til utvalget har levert sin rapport for å unngå de negative konsekvensene nevnt over, kan staten midlertidig finansiere adopsjonsorganisasjonene i den perioden den midlertidige stansen varer.

En stans innebærer dessuten at det ikke vil være mulig å søke om nye samarbeidsland eller fornyelse av tidsbegrensede tillatelser.

11.4 Flere oppgaver til Bufdir og behov for flere ressurser

Både ved midlertidig stans eller videre drift i kombinasjon med risikoreducerende tiltak vil Bufdir få oppgaver som vil kreve økte ressurser.

En midlertidig stans i alle utenlandsadopsjoner vil i en mellomperiode ha ulike konsekvenser for Bufdir avhengig av om adopsjonsorganisasjonene finansieres av staten eller ikke. Hvis adopsjonsorganisasjonene avvikler sin virksomhet, må Bufdir påse forsvarlig ivaretagelse av ansvaret og oppgaver etter Haagkonvensjonen som i dag ligger til organisasjonene. Hvis organisasjonene består, ser vi det uansett som nødvendig at Bufdir må vurdere tildelinger og foreta dokumentkontroll i saker som slutføres. Hvor omfattende denne oppgaven blir, beror på hvor i adopsjonsprosessen skjæringstidspunktet settes.

Hvis organisasjonene avvikles, bortfaller driftstilskuddet som ytes fra staten i dag. Det vil heller ikke være behov for tilsyn med organisasjonene fra Bufdir. Hvis organisasjonene består

og fullfinansieres, vil dette kreve økte budsjettmidler til feltet fram til utvalget har ferdigstilt sin rapport.

I stedet for å behandle søknader om fornyelse av formidlingstillatelser og godkjenning av nye samarbeidsland, vil vurderinger av samarbeidsland og vilkår for samarbeid gjøres av Bufdir i samsvar med konvensjonens krav, direkte med sentralmyndighetene i samarbeidslandene.

Selv om noen oppgaver faller bort og midler tilsvarende dagens driftstilskudd overføres til Bufdir, vil direktoratet, som sentralmyndighet, ha behov for å få tilført ressurser.

11.5 Konsekvenser for Bufetat og det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker

Midlertidig stans vil ha som konsekvens at Bufetat og det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker i en periode får færre arbeidsoppgaver.

Stans i utenlandsadopsjoner vil innebære at Bufetat ikke skal behandle nye søknader om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet så lenge stansen varer. Regionene har allerede meldt om en sterk nedgang i antall nye søknader om forhåndssamtykke. Til informasjon mottok regionene 105 antall nye søknader om forhåndssamtykke til adopsjon gjennom organisasjon i 2022 og 50 nye søknader i 2023 til og med november. Tilsvarende vil gjelde for Bufetat, region øst som behandler søknader om adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon. Region øst mottok 1 ny søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon i 2022 og 3 nye søknader i 2023 til og med november. I 2022 mottok region øst 13 nye søknader om adopsjon av konkret barn fra utlandet og 7 nye søknader i 2023 til og med november.

Midlertidig stans i utenlandsadopsjon kan medføre en økning i antall søknader om nasjonal spedbarnsadopsjon.

Når det gjelder adopsjonsforberedende kurs, vil midlertidig stans i utenlandsadopsjonene innebære at kursene i en periode kun holdes for søkere til nasjonal spedbarnsadopsjon.

Midlertidig stans i utenlandsadopsjoner vil også ha konsekvenser for det faglige rådgivende utvalget for adopsjonssaker, som i perioden kun vil tildele foreldre til spedbarn født i Norge som er frigitt for adopsjon.

11.6 Risiko for illegal virksomhet

Dersom mange land stanser internasjonale adopsjoner, er det risiko for at det vokser fram et "svart marked" for uregulerte adopsjoner gjennom illegal virksomhet. Når det er sagt, så er trenden i de landene som lenge har vært opprinnelsesland, at de i større og større grad evner å finne egnede familier til de barna som har behov for en ny familie, i barnas hjemland. Det er grunn til å forvente at flere land som til nå har vært opprinnelsesland, om ganske kort tid ikke har behov for utenlandsadopsjon. Et svart marked for adopsjon må uansett håndteres og motarbeides nasjonalt og globalt.

11.7 Adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon og anerkjennelse av adopsjoner

Som nevnt kan adopsjoner utenom godkjent adopsjonsorganisasjon unntaksvis tillates. Disse søknadene behandles av Bufetat region øst, og kan gjelde et ukjent barn eller et barn søkerne har tilknytning til. Selv om samarbeidet i disse sakene skjer fra myndighet til

myndighet, er vår vurdering at en midlertidig stans også bør gjelde disse adopsjonene. Adopsjon utenom organisasjon er omfattet av utvalgets mandat og risiko for at barn urettmessig kan bli frigitt for adopsjon selv om samarbeidet skjer fra myndighet til myndighet er til stede. Etter vår vurdering er det behov for implementering av nye retningslinjer fra Haagkonferansen også i disse sakene.

En mulig konsekvens av midlertidig stans i adopsjoner fra utlandet er at flere med tilknytning til et annet land gjennomfører en nasjonal adopsjon i landet som deretter søkes anerkjent i Norge. Når denne framgangsmåten benyttes av personer bosatt i Norge, som etter gjeldende regelverk skal ha forhåndssamtykke fra norske myndigheter for å kunne adoptere, er det generelt stor risiko for at adopsjonen ikke blir anerkjent her og for at barnet ikke får mulighet til å bo med sine adoptivforeldre i Norge. Barnet settes dermed i en vanskelig situasjon, både faktisk og juridisk.

12 Bufdirs anbefaling

Internasjonale adopsjoner legger et stort ansvar både på opprinnelseslandet og på mottakerlandet. Opprinnelsesstaten har det viktige ansvaret med å sikre at barn er lovlig frigitt for adopsjon til utlandet. Mottakerstaten skal på sin side blant annet sikre forberedelse av søkere og nødvendig godkjenning av disse.

Samarbeidet i adopsjonssaker innebærer at sentrale internasjonale rettslige standarder skal følges, men selv ved en betydelig styrking av kontroll og tilsyn, kan ikke mottakerstatenes myndigheter garantere for at det aldri kan skje feil i adopsjonssaker – vi kan ikke kontrollere og fullt ut sikre at alle handlinger som foregår i en annen stat forut for og gjennom en adopsjonsprosess, alltid vil være i tråd med prinsippene i konvensjonen.

I vår vurdering legger vi til grunn at samarbeidet i internasjonale adopsjoner baserer seg på stor grad av tillit og at det alltid vil være en risiko for «wrongdoing». Vår vurdering bygger på ulovlige adopsjoner avdekket i andre land, uttalelser fra International Social Services (ISS), “Concluding recommendations” blant annet fra FNs barnekomite og arbeidet med tematikken i Haagkonferansen for internasjonal privatrett. Bufdir viser videre til egne dokumentgjennomganger og at funn i norske dokumenter har inneholdt informasjon som gir grunn til bekymring sett med dagens øyne.

I juni 2023 kom Haagkonferansen for internasjonal privatrett med en ny veileder som blant annet omtaler mottakerstatens ansvar for dokumentkontroll for at den forutgående prosessen er i samsvar med konvensjonens krav. Retningslinjene tydeliggjør føringene til både opprinnelsesland og til mottakerland som Norge om kontroll av dokumentasjonen før samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette, kan gis.

Med bakgrunn i blant annet dette har Bufdir ført kontroll med dokumenter oversendt fra adopsjonsorganisasjonene for registrering eller for behandling av saken i Faglig rådgivende utvalg. Kontrollen av den rettslige dokumentasjonen viser at den gjennomgående er mangelfull. Flere saker stanses derfor midlertidig i dag til nødvendig dokumentasjon fremskaffes.

Vi vurderer at det er viktig å se systemet og håndteringen av utenlandsadopsjoner internasjonalt og i Norge i historisk perspektiv og i lys av skjerpede føringer til dokumentasjon og kontroll både nasjonalt og internasjonalt. I tillegg til nevnte risiko knyttet til forhold i andre land, er det vår vurdering at systemet og ansvarsfordelingen i Norge har noen iboende risikoer på systemnivå. Det vises her til beskrivelsene ovenfor av ansvar og organisering.

Direktoratets vurdering er at risikoen for ulovligheter er reell og på et nivå som gjør at vi anbefaler midlertidig stans i adopsjoner fra utlandet.

Etter en totalvurdering anbefaler vi midlertidig stans alternativ III, at de som har fått tildelt et konkret barn får slutføre prosessen, men da kun etter særskilt vurdering av Bufdir. Med mindre departementet velger å vedta midlertidig stans alternativ III eller IV, er det vår vurdering at det bør iverksettes risikoreduserende tiltak, jf. alternativ 4.