
November 2023

Ankestyrelsens tilsynsrejse til Sydkorea 2023



Ankestyrelsen

ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-510-2

Ankestyrelsens tilsynsrejse til Sydkorea 2023

Ankestyrelsen foretog den 31. maj – 1. juni 2023 en tilsynsrejse til Sydkorea. Repræsentanter fra den danske ambassade i Seoul bistod med planlægningen, tilvejebragte tolkebistand og deltog i flere møder.

Det overordnede formål med Ankestyrelsens besøg var at indsamle informationer fra de relevante aktører i Sydkorea i relation til de mistanker, der er blevet rejst om ulovlig og uregelmæssig adfærd i den internationale adoptionsformidling fra Sydkorea.

På rejsen mødtes Ankestyrelsen med følgende myndigheder og organisationer:

- Den danske ambassade i Seoul
- Ministry of Health and Welfare
- National Center for the Rights of the Child
- The Truth and Reconciliation Commission
- National Human Rights Commission
- Holt Children's Service (Holt)
- Korean Social Service (KSS)
- UNICEF
- Save the Children
- Professor So Rami og jurist Hwang Pillkyu
- Human Rights Beyond Borders
- Danish Korean Rights Group (DKRG)

Baggrunden for tilsynsrejsen

Danmark har samarbejdet med Sydkorea om internationale adoptioner siden 1970. Samarbejdet ophørte i marts 2022. DIA's tilladelse til at formidle børn fra Sydkorea blev derfor tilbagekaldt af Social- og Ældreministeren i april 2023, efter de sidste adoptionssager fra Sydkorea var formelt afsluttede.

I september 2022 gjorde Danish Korean Rights Group (DKRG) Ankestyrelsen opmærksom på en række problemstillinger, der peger på, at den internationale adoptionsformidling i Sydkorea i 1970'erne og 80'erne var præget af systematisk ulovlig adfærd, og at adopterede fra Sydkorea oplever udfordringer med at få adgang til de sydkoreanske oplysninger om deres baggrund og biologisk slægt. I december 2022 besluttede den stående sydkoreanske undersøgelseskommission 'The Truth and Reconciliation Commission' at efterforske de mere end 300 konkrete adoptionssager, som DKRG har indsendt til kommissionen på grund af mistanke om ulovlig adfærd.

Som et led i de tiltag, Ankestyrelsen har iværksat på baggrund af oplysningerne om adoptionsformidlingen i Sydkorea, besluttede Ankestyrelsen at foretage en tilsynsrejse til Sydkorea med det formål at gå i dialog med de koreanske myndigheder, organisationer og eksperter, der er i besiddelse af relevant viden og information om de rejste problemstillinger.

Overordnede fokuspunkter for tilsynsrejsen

På rejsen havde Ankestyrelsen særligt fokus på tre hovedemner:

- Sikkerhedsforanstaltningerne i det nuværende adoptionssystem i Sydkorea.
- Adopteredes muligheder og rettigheder i forhold til indsigt i egne baggrundsoplysninger.
- Sydkoreanske regler og praksis på adoptionsområdet i 1970'erne og 80'erne.

Nedenfor opsummeres de oplysninger, vi har fået med os hjem fra rejsen ud fra de tre emner. I relation til alle tre fokuspunkter henviste de sydkoreanske aktører i dialogen med Ankestyrelsen ofte til det lovforberedende arbejde, der gennem en længere periode har været undervejs i Sydkorea med henblik på at implementere Haagerkonventionen om international adoption, som Sydkorea underskrev i 2013.

Det sydkoreanske parlament har efterfølgende den 30. juli 2023 vedtaget en række lovforslag, der medfører, at Haagerkonventionen ratificeres den 1. august 2025, når lovene træder i kraft. Disse regler styrker blandt andet de regionale og statslige myndigheders ansvar i relation til både den nationale og internationale adoptionsproces i Sydkorea efter Haagerkonventionens principper, herunder adopteredes muligheder for at søge efter oplysninger om egen baggrund.

Ankestyrelsen er efter rejsen blevet bekendt med, at den koreanske Truth and Reconciliation Commission har iværksat en særskilt undersøgelse af de fire sydkoreanske formidlende organisationer fra 1960'erne til 1990'erne.

SIKKERHEDSFORANSTALTNINGERNE I DET NUVÆRENDE ADOPTIONSSYSTEM I SYDKOREA

For Ankestyrelsen var det centralt at få viden om, hvornår den beskrevne ulovlige praksis i 1970'erne og 80'erne ophørte, og om der fortsat observeres ulovlig adfærd i den internationale adoptionsformidling i Sydkorea.

Ankestyrelsen blev under rejsen ikke bekendt med oplysninger, der peger på, at de rejste mistanker om et mangelfuldt legalt grundlag i internationale adoptioner skulle have fundet sted, efter de nuværende regler om adoption trådte i kraft i 2012.

De nuværende regler om adoption, som trådte i kraft i 2012, betød blandt andet, at det i dag er et myndighedsanliggende at sikre de biologiske forældres samtykke til bortadoption. Det endelige samtykke fra barnets biologiske forældre skal gives til en dommer, inden der træffes endelig afgørelse om adoption efter de sydkoreanske regler. Tidligere påhvilede det alene de private koreanske organisationer at sikre sig et samtykke til bortadoption. Samtidig har børn uden kendte forældre siden 2012 ikke kunnet bortadopteres internationalt, og de sydkoreanske adoptionsorganisationer har ikke kunnet drive mødre hjem for gravide kvinder.

Ud fra de foreliggende beskrivelser af den ulovlige adfærd i 1970'erne og 80'erne var de to grundlæggende forudsætninger netop et mangelfuldt regelsæt for samtykke til adoption samt muligheden for at bortadoptere børn til udlandet, der på papiret ikke havde kendte forældre.

Det blev bekræftet fra flere aktørers side, at den nuværende lovgivning medførte en række reelle forbedringer af adoptionssystemet, der har ført til et ophør af tidligere praksis. Ifølge de

informationer styrelsen fik på rejsen fra de koreanske myndigheder, juridiske eksperter og interesseorganisationer, har de rejste mistanker om adoptionsformidlingen i 1970'erne og 80'erne ikke givet anledning til at tvivle på legaliteten af de adoptioner, der er behandlet efter de nuværende regler, som trådte i kraft i 2012.

Der ses dog ifølge flere aktører fortsat at være mulighed for forbedring på det internationale adoptionsområde i Sydkorea, herunder at sikre adopteredes rettigheder efter adoptionen, fødselsregistrering af alle børn i Sydkorea efter fødslen samt en mere aktiv understøttelse af subsidiaritetsprincippet. Flere af disse aspekter bliver berørt i de lovforslag, som det sydkoreanske parlament vedtog i juli 2023.

Styrelsen vil være opmærksom på, om den sydkoreanske Truth and Reconciliation Commissions undersøgelsesarbejde udvides til tidsmæssigt at række ud over 1990'erne.

ADOPTEREDES MULIGHEDER FOR INDSIGT I EGNE OPLYSNINGER

Adopterede har flere muligheder for at få hjælp i Sydkorea til at få indsigt i egne baggrundsoplysninger eller etablere kontakt til biologisk slægt. Både den statslige myndighed the National Center for the Rights of the Child (NCRC) og de formidlende organisationer i Sydkorea yder denne bistand. Alle adoptionssager opbevares indtil videre af de private koreanske adoptionsformidlende organisationer.

Adopteredes ret til at få adgang til egne oplysninger blev indført med lovændringen i 2012. Uanset at de nuværende regler har medført øgede sikkerhedsmekanismer i relation til legaliteten i adoptionerne, pegede de koreanske myndigheder og eksperter på, at der fortsat er store udfordringer for adopterede med at få adgang til deres egne oplysninger.

Efter den nuværende lovgivning kan de private organisationer selv vælge, om de vil udlevere alle de oplysninger, det er muligt at give efter de koreanske regler om beskyttelse af personoplysninger. Heller ikke NCRC eller andre koreanske myndigheder kan efter de gældende regler kræve at få sagens samlede oplysninger udleveret fra de private organisationer.

Det var en udbredt opfattelse blandt flere af de aktører, som Ankestyrelsen mødtes med, at det varierer, hvilke oplysninger de private organisationer udleverer til de adopterede. Flere aktører tilkendegav endvidere, at den eneste måde, hvorpå de adopteredes ret til indsigt i egne oplysninger vil kunne forbedres og sikres, vil være at pålægge de private organisationer at overdrage deres arkiver til de sydkoreanske myndigheder og gøre denne bistand til et rent myndighedsanliggende.

Ankestyrelsen er efter rejsen blevet oplyst om, at det indgår i de lovforslag, som det koreanske parlament vedtog den 30. juli 2023, at de private sydkoreanske formidlende organisationer i 2025 skal overdrage alle adoptionssager til den sydkoreanske stat. Derefter vil det alene være en statslig myndighed, der yder bistand til søgen efter egne oplysninger og kontakt til biologisk slægt.

Sydkorea har ligesom Danmark en lov om beskyttelse af personoplysninger. Både NCRC og de private organisationer er underlagt disse regler. Det betyder, at hvis de biologiske forældre ikke vil give samtykke til NCRC eller den adoptionsformidlende organisation, er det ikke muligt

for hverken NCRC eller den koreanske organisation at videregive konkrete oplysninger om de biologiske forældre eller biologisk slægt til den adopterede.

Den adopterede kan i disse tilfælde alene få mere generelle oplysninger, som f.eks. det geografiske område, hvor biologisk slægt havde bopæl, da den adopterede blev bortadopteret, de biologiske forældres efternavn, alder og årsagen til bortadoptionen. Det samme gør sig gældende, hvis de biologiske forældre er afgået ved døden. Den adopterede kan dog få oplyst dødstidspunktet. Men det er ikke muligt at sætte den adopterede i kontakt med andre medlemmer af biologisk slægt.

Det er dog ifølge de nuværende koreanske regler muligt at dispensere fra reglen om samtykke til udlevering af kontaktoplysninger, hvis der er et dokumenteret medicinsk behov herfor.

The National Center for the Rights of the Child

NCRC er en offentlig myndighed under Ministry of Health and Welfare. NCRC's kompetence til at hjælpe adopterede med root search blev indført med ændringen af adoptionsloven i 2012. Adopterede kan rette direkte henvendelse til NCRC for bistand.

Når NCRC modtager en anmodning fra en adopteret, retter NCRC henvendelse til den koreanske formidlende organisation, der formidlede adoptionen, for at få indsigt i den adopteredes adoptionssag. NCRC har ikke hjemmel til at få udleveret flere oplysninger fra de formidlende organisationer, end den adopterede har ret til, hvis vedkommende selv henvender sig til den formidlende organisation.

NCRC bruger oplysningerne fra adoptionssagen til at finde frem til de biologiske forældre. Hvis NCRC ikke kan finde frem til adressen gennem adoptionssagen, har NCRC mulighed for at søge efter biologisk slægt i forskellige nationale og regionale registre.

Hvis det er muligt for NCRC at identificere de biologiske forældre, sender NCRC et brev til dem. For at vise hensyn til den biologiske forælder (ofte biologisk mor), er brevet formuleret således, at det ikke direkte er beskrevet, at vedkommende tidligere har bortadopteret et barn, idet der forsat er stor skam og stigmatisering forbundet med bortadoption i Sydkorea. Hvis de biologiske forældre samtykker til at deres personoplysninger må udleveres, sender NCRC de biologiske forældres kontaktoplysninger til den adopterede.

I de adoptionssager, hvor de biologiske forældre ikke er kendte, har NCRC mulighed for at hjælpe de adopterede med at finde biologisk slægt på andre måder. Siden januar 2020 har adopterede uden kendt biologisk slægt kunnet søge om at få deres DNA i en DNA-database for bortkomne børn. NCRC kan også hjælpe med at søge efter biologisk slægt igennem diverse medier, herunder TV og trykte medier.

NCRC har herudover også en virtuel opslagstavle på deres hjemmeside, hvor den adopterede kan uploade informationer om sig selv, og på den måde søge efter biologisk slægt, ligesom biologisk slægt kan søge efter et bortadopteret barn. NCRC har efter de sydkoreanske regler herudover ikke mulighed for at hjælpe biologisk slægt med at få kontakt til den adopterede, men tilbyder rådgivning og hjælp til de biologiske forældre, inden der eventuelt etableres kontakt med den adopterede.

De koreanske adoptionsformidlende organisationer Adopterede kan også rette henvendelse til den koreanske organisation, der formidlede den adopteredes adoption. Den adopterede kan skrive direkte til den koreanske organisation eller vælge at kontakte den koreanske organisation gennem DIA. Denne bistand er uden omkostninger for den adopterede.

Både Holt og KSS tilkendegav under Ankestyrelsens besøg, at de to organisationer tidligere ikke har udleveret alle oplysninger til den adopterede, men at de nu udleverer alle oplysninger, som de koreanske regler om beskyttelse af personoplysninger tillader. KSS beskrev, at den tidligere praksis udsprang af et beskyttelseshensyn over for de biologiske forældre, mens Holt oplyste, at dette hvilede på et ønske om at skåne den adopterede for eventuelle svære oplysninger om egen tilblivelseshistorie eller biologisk slægt.

De koreanske organisationer gjorde også opmærksom på, at den adoptionsformidlende organisation ikke altid er besiddelse af alle relevante oplysninger. I nogle sager kan der være yderligere dokumenter på det børnehjem, hvorfra barnet blev overdraget til Holt eller KSS, men som organisationen ikke nødvendigvis har liggende, og disse oplysninger er ikke altid bevarede på børnehjemmene.

Hvis den adopterede ønsker kontakt til biologisk slægt, anvender Holt og KSS samme fremgangsmåde som NCRC. KSS og Holt retter henvendelse til NCRC for bistand, hvis det er vanskeligt at identificere den biologiske forælder ud fra de oplysninger, der findes i adoptionssagen, som ofte indeholder forældede oplysninger om bopæl og kontaktoplysninger. NCRC står også i sager, hvor den adopterede søger om dispensation på grund af helbredsmæssige forhold, hvor NCRC har kompetence til at tage stilling til en eventuel dispensation.

Nye regler og rammer for søgen efter egne oplysninger og biologisk slægt

Som nævnt ovenfor indgår det i de lovforslag, som det koreanske parlament vedtog den 30. juli 2023, at de private sydkoreanske formidlende organisationer i 2025 skal overdrage alle adoptionssager til den sydkoreanske stat. Derefter vil det alene være en statslig myndighed, der yder bistand til søgen efter egne oplysninger og kontakt til biologisk slægt.

Ankestyrelsen vil følge op på den praktiske udmøntning af de kommende regler, så vi kan vejlede adopterede om de nye regler og procedurer, der forventes at træde i kraft den 1. august 2025.

SYDKOREANSKE REGLER OG PRAKSIS PÅ ADOPTIONSOMRÅDET I 1970'ERNE OG 80'ERNE

Ankestyrelsen fik på rejsen nærmere information om tidligere regler og praksis, samt den samfundsmæssige kontekst, som den internationale adoptionsformidling i Sydkorea var præget af før regelændringen i 2012.

På baggrund af disse oplysninger, er det styrelsens indtryk, at der blandt de fleste koreanske myndigheder, eksperter og organisationer, som Ankestyrelsen mødtes med, var enighed om, at den internationale adoptionsformidling i Sydkorea historisk set har været præget af uetisk og ulovlig adfærd. Der var også enighed om, at den ulovlige praksis ophørte i 2012, hvor der

med de nuværende regler blev indført flere sikkerhedsmekanismer i den sydkoreanske lovgivning.

Indtil 2012 var det internationale adoptionsområde sparsomt lovreguleret i Sydkorea, hvilket - ifølge flere sydkoreanske aktører - var den primære årsag til, at der kunne finde ulovlig praksis sted. Tidligere varetog de private organisationer alle skridt i selve adoptionsprocessen, herunder frigivelsen af barnet til bortadoption og tilvejebringelsen af oplysningsgrundlaget i sagen, mens de koreanske myndigheder alene var ansvarlige for at udstede udrejsetilladelse til barnet, når de udenlandske forældre havde accepteret matchningen.

Flere aktører beskrev endvidere, at Sydkorea i 1970'erne og 80'erne var præget af generelle politiske målsætninger om økonomisk vækst og sikkerhedsspørgsmål, hvilket havde en negativ effekt på børnebeskyttelsesområdet.

Flere aktører gjorde opmærksom på, at den manglede fødselsregistrering og anvendelsen af betegnelsen 'orphans' udgjorde det primære grundlag for, at den ulovlige praksis kunne finde sted. Det blev forklaret, at begrebet 'orphan' blev anvendt i Sydkorea som en bred betegnelse for børn, der var blevet forladt af deres forældre. Begrebet 'orphan' kan i de historiske adoptionsager således omfatte både hittebørn, børn med afdøde forældre, børn, der er blevet efterladt af kendte forældre, eller forældre der har overdraget deres børn i andres varetægt. Det forhold, at et adopteret barn er registreret som 'orphan' betyder derfor ikke nødvendigvis, at den adopterede var forældreløs på adoptionstidspunktet.

Flere forskellige aktører oplyste, at der i Sydkorea ikke sker en automatisk registrering af børn ved fødslen via hospitalet eller fødselsklinikken, som det ses i Danmark. Det er fortsat efter de nuværende regler de biologiske forældres ansvar at få registreret børnene. Dette blev også anført som en årsag til, at mange børn med kendte forældre ikke har været registreret i deres biologiske forældres famileregister, men i stedet blev registreret i sit eget famileregister med lederen af den adoptionsformidlende organisation som værge. Hvis de biologiske forældre afleverede deres barn på et børnehjem, uden at barnet var registreret i fødselsregistret, ville lederen af børnehjemmet registrere barnet som 'orphan'. I disse sager kan der derfor ligge oplysninger om den adopteredes biologiske forældre, selvom den adopterede blev bortadopteret som forældreløs. En adopteret kan derfor godt være registreret som 'orphan', men have kendte forældre.

Nogle aktører fremhævede også den betydelige økonomiske gevinst hos de private koreanske formidlende organisationer, samt de socioøkonomiske fordele for det koreanske diktatur ved at skille sig af med uønskede børn, som afgørende faktorer for tidligere tiders praksis.

De sydkoreanske organisationer havde et stort råderum og indtog gennem tiden en særposition på det sydkoreanske børneforsøgsområde, som særligt under det tidligere diktatur havde international adoptionsformidling som hovedinstrument.

Ankestyrelsen blev også på flere møder oplyst om, at mange adopterede i de officielle adoptionspapirer blev opført som forældreløse af hensyn til at lette adoptionsprocessen, i tilfælde af at immigrationsreglerne i det land, som barnet blev adopteret til, alene tillod international adoption af forældreløse børn.

Det var ikke et krav for at kunne adoptere et barn til Danmark, at barnet var forældreløst.

Under Ankestyrelsens møder med Holt og KSS fik Ankestyrelsen et indtryk af, at der er stor forskel på, hvordan de to formidlende organisationer forholder sig til de rejste mistanker.

Holt var afvisende over for de rejste mistanker og oplyste, at de adopterede, der i papirerne er registreret som 'orphans' og bortadopteret som forældreløse, var forladte, efterladte eller forældreløse børn, og at Holt som udgangspunkt ikke har oplysninger om biologisk slægt i disse sager, medmindre børnene har haft oplysninger på sig, da de blev overdraget til Holt. KSS forholdte sig ikke direkte til de rejste mistanker, men erkendte dog, at oplysningerne i den koreanske sag kan være anderledes end oplysningerne i den oversatte sag, og at der kan være oplysninger om biologisk slægt i den koreanske sag, selvom den adopterede er oplyst som værende 'orphan'.

De samlede oplysninger om den historiske adoptionsformidling i Sydkorea vil blive nærmere beskrevet og behandlet i Ankestyrelsens undersøgelse af adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 80'erne. Undersøgelsen forventes færdiggjort inden udløbet af 2023 og herefter offentliggjort primo 2024.

Ankestyrelsen vil også fremadrettet holde sig orienteret om the Truth and Reconciliation Commissions undersøgelsesarbejde med henblik på at videreformidle resultaterne herfra i det omfang, kommissionen kan videregive disse til Ankestyrelsen. Det forventes, at kommissionen har afsluttet første del af sin undersøgelse i løbet af 1. halvår 2024.