

Aftale om et nyt adoptionssystem i Danmark

Aftale mellem Regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, om det fremtidige adoptionssystem i Danmark

Regeringspartierne, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti har den 2. oktober 2014 indgået en aftale om et nyt fremtidigt adoptionssystem i Danmark. Aftalen bygger særligt på indholdet af helhedsanalysen af det danske adoptionssystem.

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

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

Denne aftale gengiver de mest centrale resultater af de politiske drøftelser. Der er udarbejdet et bilag til aftalen, som mere udtømmende opregner de elementer, der er opnået enighed om.

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

De strukturelle rammer for et fremtidigt adoptionssystem og tilsynet hermed

Det danske adoptionssystem skal fremtidssikres gennem en tilpasning af organiseringen af adoptionsformidlingen med skærpede akkrediteringskrav og et skærpet tilsyn.

Organiseringen af adoptionsformidlingen

I fremtidens adoptionssystem vil international adoptionsformidling til Danmark ske gennem akkreditering af en eller flere adoptionsformidlende organisationer. Aftalepartierne er enige om, at de private organisationer besidder en særlig viden om området og kompetencer, som er vigtige for at opnå et velfungerende formidlingssystem for alle involverede. Partierne er samtidig enige om, at godkendelsen af samtlige matchningsforslag i overensstemmelse med Haagerkonventionens art. 17 c fremover skal ske i Ankestyrelsen. Det er afgørende for partierne, at denne sagsbehandling af hensyn til barnet sker så hurtigt

som overhovedet muligt og ikke forlænger sagsbehandlingstiden i forhold til i dag. Der vil i udgangspunktet skulle tages endelig stilling inden for 1 uge.

I overgangen til et fremtidigt adoptionssystem skal der være det nødvendige fokus på en sikker indfasning af de nye krav med den tilstrækkelige tryghed for allerede ventende adoptanter. Partierne er derfor enige om, at der bør ske en sammenlægning af de eksisterende danske organisationer. Aftalepartierne forudsætter, at de to organisationer sammenlægges, såfremt dette ikke lykkes, mødes partierne til fornyede drøftelser.

Samtidig skal det dog være muligt at akkreditere flere organisationer, hvis det vurderes at være muligt under hensyn til akkrediteringskravene og formidlingsbilledet.

Akkrediteringen af en adoptionsformidlende organisation skal ske efter en konkret vurdering sammenholdt med det til enhver tid aktuelle formidlingsbillede og dermed behovet for hjælp til børn. Antallet af organisationer skal have et niveau, som skaber økonomisk stabilitet og robusthed i organisationerne i forhold til at kunne opfylde de stadigt stigende krav til opgavevaretagelsen. Under hensyn til vigtigheden af stabilitet og robusthed i opgavevaretagelsen er partierne enige om fremover økonomisk at understøtte opgavevaretagelsen gennem et tilskud til dele af driften. Parterne er enige om at drøfte den økonomiske støtte til organisationen, hvis der sker væsentlige ændringer i formidlingsbilledet.

Akkreditering og tilsyn

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

I den forbindelse ønsker aftalepartierne, som et omdrejningspunkt i aftalen, at fremhæve Ankestyrelsens godkendelse af alle matchningsforslag som et centralt element i en øget styring af området fra myndighedernes side. Det er en meget væsentlig kilde til viden om adoptionsforløbene og dermed til at sikre legaliteten i adoptionerne. Udover at udgøre en kontrolfunktion i forhold til den enkelte sag vil dette tiltag gøre det muligt for Ankestyrelsen at få viden om eventuelle uregelmæssigheder i det enkelte adoptionsforløb og mere generelt at afdække mønstre og tendenser af betydning for adoptionsformidlingen.

Herudover er aftalepartierne enige om, at styringen af adoptionsorganisationerne skal øges særligt gennem akkrediteringen, hvor der skal stilles skærpede krav til organisationernes opgavevaretagelse.

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

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

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

Særligt kravene til administrative og økonomiske kompetencer og procedurer skærpes, sådan at der er klare retningslinjer for udarbejdelse af regnskaber m.v. og revision heraf. Hertil kommer, at partierne er enige om at opstille krav i akkrediteringen om anvendelse af ekstern kompetence til økonomi- og regnskabsfunktioner – i hvert fald i overgangen til et nyt og veletableret adoptionsystem.

Også kravene til organisationens tilstedeværelse i afgiverlandene vil blive skærpede gennem krav om fast afrapportering fra organisationens udenlandske ansatte til det danske hovedkontor og faste relevante rejser til afgiverlandene. Der vil endvidere blive stillet krav om, at de udenlandske ansatte gennemgår et introduktionsforløb til den danske adoptionsformidling i Danmark.

Gennem tilsyn skal der følges op på, at akkrediteringskravene overholdes. De strukturelle rammer for et fremtidigt adoptionsystem skal således understøttes af et skærpet tilsyn, der har fokus på, at adoptioner til Danmark sker til barnets bedste og på et legalt og etisk forsvarligt grundlag. En tydeliggørelse og skærpelse af det eksisterende tilsyn sker med afsæt i Kammeradvokatens anbefalinger fra efteråret 2013.

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

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

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

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

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

Valget af samarbejdsparter

International adoption bygger på samarbejdet med andre lande, og det er centralt, at Danmark kan have tillid til, at samarbejdsparterne efterlever Haagerkonventionens principper og de krav, der stilles til adoptionsformidlingen i landets regler og i de danske regler – det gælder ikke mindst ved samarbejde med lande, der ikke har tilsluttet sig konventionen. I forhold til ikke-konventionslande skal der dog udvises en højere grad af påpasselighed ved vurderingen af landet som samarbejdspart. Der skal endvidere udvises forsigtighed ved en eventuel indgåelse af samarbejde med nye lande, der ikke har tilsluttet sig konventionen.

Partierne er enige om en række hensyn, som er af betydning for valget af samarbejdspart. Der vil således bl.a. skulle tages hensyn til, i hvilket omfang der vil være adgang til oplysninger om adoptionsforløbet i barnets oprindelsesland, og til hvordan det konkrete land regulerer tilstrømningen af ansøgninger fra kommende adoptanter. Endvidere bør antallet af samarbejdslande fastlægges ud fra et princip om, at et konkret samarbejde ikke må være så ressourcekrævende, at det svækker organisationens evne til at varetage andre samarbejder på en betryggende måde.

Partierne er også enige om, at tilladelser til at samarbejde i afgiverlandene fremover i udgangspunktet skal være tidsbegrænsede, hvilket giver en mulighed for systematisk stillingtagen til, om samarbejdet fortsat lever op til de krav, der stilles fra danske og udenlandske myndigheders side. Samtidig skal en adoptionsformidlende organisation fremover være opmærksom på muligheden for at indlede projekter med samarbejdsparter om at vende strømmen af ansøgninger, sådan at samarbejdsparten søger om forældre til et barn hos organisationen.

Adoptioner og hjælpearbejde

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

Der er i international sammenhæng stor bevågenhed i forhold til temaet. En arbejdsgruppe i regi af Det Permanente Bureau har i længere tid behandlet spørgsmålet om de økonomiske aspekter forbundet med adoption, og arbejdet forventes fremlagt på den kommende Special Commission i juni 2015. Aftalepartierne finder, at det internationale arbejde skal danne grundlag og være retningsgivende for Danmarks fremtidige håndtering af dilemmaerne forbundet med adoption og hjælpearbejde.

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

adoption godkendes af Ankestyrelsen. For at undgå en uønsket sammenblanding af adoption og penge skal det være muligt for en organisation at videreformidle donationer fra private til bestemte modtagere efter, at adoptionen er gennemført. Endelig er det vigtigt for partierne, at disse tiltag understøttes af en større gennemsigtighed i økonomien forbundet med hjælpearbejde og donationer, sådan at pengestrømmene kan følges, og adoptanterne få viden om anvendelsen af gebyrer.

Betydningen af samarbejde

Formidlingsarbejdet bygger på samarbejde, hvilket er af stor betydning på adoptionsområdet på grund af områdets karakter, herunder den geografiske og kulturelle udstrækning. Partierne er enige om, at et fremtidigt adoptionssystem skal være båret af et tættere samarbejde mellem Ankestyrelsen og udenlandske myndigheder, bl.a. i forbindelse med stillingtagen til en ansøgning om tilladelse til at indlede et nyt samarbejde, hvor det også er relevant at rejse til landet. Der skal endvidere være en tættere dialog omkring tilsynet mellem Ankestyrelsen og myndighederne i afgiverlandene, hvor det er relevant med henblik på bl.a. at styrke informationerne til brug for tilsynet.

Partierne er enige om vigtigheden af, at Ankestyrelsen bibringer udenlandske myndigheder den viden, styrelsen måtte komme i besiddelse af med henblik på, at der f.eks. føres tilsyn med de relevante samarbejdsparter. Ligesom en tæt og løbende dialog vil kunne danne grobund for en forbedring af det pågældende lands adoptionssystem. Aftalepartierne er også enige om, at samarbejdet mellem organisation og Ankestyrelsen skal styrkes gennem faste møder, hvor alene organisationen deltager, og gennem fokus på erfaringsudveksling samt kompetenceudvikling hos organisationen på centrale områder, så som kendskab til Haagerkonventionen. Hertil hører også en direkte kontakt med organisationens kontaktpersoner i afgiverlandene allerede fra den pågældendes ansættelse, sådan at den nødvendige viden om de danske krav til adoptionsformidlingen sikres.

Godkendelse af kommende adoptanter

Ikke kun de strukturelle rammer og tilsynet skal afspejle det aktuelle formidlingsbillede, det skal de krav, der stilles til kommende adoptanter også.

Når kommende adoptanter godkendes, sker det med den hensigt at udvælge de bedst egnede adoptanter af hensyn til barnet. I dag formidles i stigende grad større børn og børn med særlige behov. Denne udvikling skal genspejles i godkendelsessystemet, sådan at det fortsat sikres, at der findes de bedst egnede forældre til børnene. Partierne er derfor enige om at ændre godkendelsesrammen, sådan at der fremover er én godkendelse. Det betyder, at en godkendelse vil rumme ældre børn og børn med flere behov end den almene godkendelse i dag – hvilket også generelt vil stille større krav til adoptanterne. Der skal fortsat gælde krav om sammenhæng mellem ansørgernes alder og barnets alder. En ændring af godkendelsesrammen nødvendiggør også en tilpasning af det godkendelses- og undersøgelsesforløbet med henblik på at sikre det nødvendige fokus på de krav, det ændrede formidlingsbillede stiller til adoptanterne.

Da godkendelsesforløbet skal sikre de bedst egnede adoptanter, lægges der ikke op til grundlæggende ændringer i godkendelsesproceduren. Det er omvendt vigtigt at kunne skåne en ansøger for en unødigt lang proces i tilfælde, hvor det på et tidligt tidspunkt må antages, at ansøgeren ikke kan møde de krav, der stilles til personlige ressourcer. Derfor er der blandt partierne enighed om skabe mulighed for at iværksætte en nærmere undersøgelse af de individuelle ressourcer allerede i godkendelsesforløbets første fase.

Støtte til adoptivfamilien

Formidlingsbilledet påvirker også adoptivfamiliernes behov for støtte. Aftalepartiernes afsæt er, at det er forældrenes opgave at støtte barnet gennem opvæksten, og rådgivningen går derfor gennem forældrene. Samtidig er det vigtigt at anerkende, at adoptivbarnet skal ses som et selvstændigt individ med eget behov for støtte. Dernæst skal tiltagene både ses i forhold til den række af tilbud om støtte m.v., som generelt er tilgængelig for danske familier, ligesom de skal ses i lyset af den eksisterende PAS-ordning. Der er dog særlige adoptionsspecifikke forhold, som kan nødvendiggøre en særlig støtte.

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

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

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

Åbenhed og adoption

Partierne er enige om vigtigheden af som adopteret at have kendskab til egen historie og oprindelse. Derfor skal der stilles krav til organisationer og myndigheder om løbende fokus på at sikre tilgængeligheden af oplysninger om den adopteredes baggrund, børnehjem m.v., sådan at den adopteredes mulighed for at få disse oplysninger understøttes yderligere. Denne mulighed skal som hidtil benyttes sammen med forældrene, indtil den adopterede er fyldt 18 år. I forhold til den oprindelige slægt skal der være et krav om at sikre slægten viden om barnets opvækst gennem opfølgingsrapporter, i det omfang der er ønske om denne viden, og i det omfang den kan videregives i overensstemmelse med oprindelseslandets regler.

Kendskabet til egen historie er en forudsætning for, at den enkelte adopterede har mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om at opsøge sine rødder og således også kunne foretage et individuelt valg i forhold

til en direkte kontakt med den oprindelige slægt. Den adopterede har muligheden for dette, og det er således centralt at respektere den enkeltes personlige valg.

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

Indsamling og formidling af viden

Aftalepartierne er enige om, at allerede eksisterende viden skal i spil og være tilgængelig på en måde, som kan bringe den i anvendelse hos de fagprofessionelle, som møder de adopterede og deres familie. Partierne er endvidere enige om, at det er et relevant fokus for området som sådant at iværksætte selvstændige initiativer med henblik på at understøtte den faglige vidensopsamling, der i forvejen sker. Aftalepartierne er derfor også enige om, at SFI skal have fokus på adoptionsområdet og i den forbindelse igangsætte relevante undersøgelser og vidensindsamling.

Partierne lægger også vægt på, at der et skærpet fokus på inden for de eksisterende rammer at dokumentere den viden, som genereres gennem PAS-ordningen, og som på anden måde udvikles og indsamles i forbindelse med administrationen af området, herunder ved oprettelsen af en kontakt mellem Ankestyrelsen og VISO for så vidt angår international adoption.

Proces frem mod et nyt adoptionssystem

Aftalepartierne er enige om en løbende opfølgning på implementeringen af aftalen om et fremtidigt adoptionssystem, herunder også i perioden frem mod en implementering.

Ministeren vil mindst en gang årligt indbyde partierne til en drøftelse af status for aftalens virkning, herunder organisationens økonomiske status og betydningen heraf for gebyrerne samt ventetiden for adoptanterne. Partierne er endvidere enige om, at der efter en treårig periode gennemføres en evaluering af aftalens samlede konsekvenser.