

18. juni 2025

KOMMISSORIUM

Analyse til brug for tilrettelæggelse af fremtidens adoptionssystem

Baggrund

Der er aktuelt ikke en permanent løsning for international adoptionsformidling til Danmark, og opgaven varetages midlertidigt af Ankestyrelsen, der fortsætter behandlingen af de sager, hvor familierne stod på venteliste hos Danish International Adoption (DIA) den 16. januar 2024.

Der er behov for et grundlag for stillingtagen til tilrettelæggelsen af fremtidens adoptionssystem i Danmark. Med SSA-aftalen for 2025-2028 blev der afsat i alt 2,0 mio. kr. til en ramme til fremtidens adoption, der skal understøtte, hvordan en ny tilgang til international adoptionsformidling kan tilrettelægges i fremtiden.

På den baggrund nedsættes en arbejdsgruppe, der skal foretage en analyse af adoptionssystemet med henblik på at opstille én eller flere modeller for fremtidens adoptionssystem til brug for kommende politiske drøftelser heraf.

Afsættet for arbejdsgruppens arbejde er de grundlæggende principper i FN's Børnekonvention, Haageradoptionskonventionen og også adoptionsloven om, at en international adoption altid skal være til barnets bedste. Dernæst skal arbejdet tage afsæt i, at et barn først og fremmest skal hjælpes i det land, hvor barnet er født, og at hjælp gennem adoption skal ske uden økonomisk vinding for øje og med barnets ret til egen historie som et centralt omdrejningspunkt.

Forud for den seneste ændring af adoptionssystemet i 2016 blev der gennemført en helhedsanalyse af det dansk adoptionssystem. I 2020 blev tilrettelæggelsen af adoptionssystemet på ny drøftet politisk på baggrund af en analyse af formidlingssystemet. Trods tidligere gennemførte analyser er der igen behov for at se på den fremtidige tilrettelæggelse af international adoptionsformidling til Danmark. For at sikre etablering af et nyt robust adoptionssystem, hvor der tilstræbes størst mulig sikkerhed for, at internationale adoptioner foregår på et lovligt og forsvarligt grundlag, og hvor adoptioner gennemføres, når det er bedst for det enkelte barn, er det nødvendigt at foretage overvejelser frigjort af tidligere analyser og overvejelser for reelt at kunne starte forfra i tilgangen til området.

Historisk oprids

Siden 1964 har international adoptionsformidling til Danmark været organiseret gennem private aktører. Dette blev fastholdt i den "samarbejdsmodel", som trådte i kraft i 2016, hvor adoptionsformidlingen fortsat skulle ske i privat regi men i dialog med myndighederne. I forbindelse med etablering af det nye adoptionssystem blev Danish

International Adoption (DIA) etableret gennem en sammenlægning af organisationerne AC Børnehjælp og DanAdopt i en erkendelse af, at den faldende formidling til international adoption gjorde det nødvendigt at begrænse antallet af organisationer.

Den 16. januar 2024 offentliggjorde DIA's bestyrelse beslutningen om en kontrolleret afvikling af DIA's adoptionsformidlende virksomhed, hvilket ifølge DIA bl.a. skete pga. vanskeligheder ved at leve op til de krav, der i dag stilles i forbindelse med adoptionsformidling. Den 31. oktober 2024 afsluttede DIA arbejdet som adoptionsformidlende organisation, og opgaven med adoptionsformidling blev overdraget til staten hos Ankestyrelsen. Ankestyrelsen varetager midlertidigt opgaven som adoptionsformidlende organisation.

Udfordringsbilledet

Særligt tre grundvilkår er afgørende i forhold til stillingtagen til og tilrettelæggelse af adoptionsformidling fremadrettet.

For det første er international adoptionsformidling faldet væsentligt over tid – både nationalt og internationalt. Samtidig er langt de fleste børn, der frigives til international adoption, hovedsageligt børn, der kræver særlige ressourcer hos adoptanterne. I 2015 blev der gennemført 97 internationale adoptioner til Danmark, mens tallet var nede på 20 i 2023. På verdensplan blev der i 2022 gennemført ca. 3.700 internationale adoptioner, hvor størstedelen af børnene anslås at have særlige behov på grund af alder eller helbred.

Det ændrede formidlingsbillede kommer også til udtryk ved, at Danmarks nuværende samarbejdslande kun i yderst begrænset omfang tager imod nye ansøgninger. Samtidig stilles en række forskellige krav til ansøgere, der kan betyde, at visse ansøgergrupper fremover ikke kan adoptere internationalt, fx tillader ikke alle lande adoption til enlige eller par af samme køn.

For det andet er antallet af børn, der frigives til national adoption, steget betragteligt – ikke mindst til adoption uden samtykke. Samtidigt er antallet af ansøgere til adoption faldet, også antallet af ansøgere til national adoption. Der er således også potentielle udfordringer i forhold til at kunne hjælpe de danske børn bedst muligt.

Endelig er et tredje vilkår, at der i dag er et stort fokus på de udfordringer, adopterede har eller oplever. Uanset at kravene til adoptionsformidling både fra dansk side og fra afgiverlandenes side er skærpet kraftigt, er der således fortsat behov for opmærksomhed på de risici, der er forbundet med international adoption. Det er således også nødvendigt at have fokus på, hvordan fremtidens adoptionssystem bedst muligt kan støtte de adopterede, herunder de adopteredes behov for psykologfaglig rådgivning og hjælp til, hvordan de støttes i deres søgen efter egen adoptionshistorie.

Analysens omfang og perspektiver

Analysen skal rumme en række relevante elementer relateret til international adoptionsformidling. Der vil også skulle ske en afdækning af national adoption og udfordringen med for få adoptanter til national adoption.

Visse dele af analysen vil i nogen grad være sammenhængende, hvorfor en samtidig belysning og afklaring vil være nødvendig, mens andre dele vil kunne undersøges mere isoleret. Analysen skal rumme følgende hovedelementer:

Beskrivelse af formidlingsbilledet

Formålet er at få viden om udviklingen i internationale adoptioner, både til Danmark og globalt set, herunder få kendskab til, hvad der kendetegner de børn, der frigives til international adoption, og til behovene i afgiverlandene og hos børnene. Dette vil også kunne indeholde en afdækning af, hvilke krav afgiverlandene stiller til ansøgere, bl.a. krav om køn, civilstatus, adoptanternes alder mv. Herudover skal der foretages en beskrivelse af udviklingen af formidlingsbilledet af nationale adoptioner i Danmark, og de behov, disse børn har.

Afdækning af samarbejdsmuligheder i udlandet med fokus på mulighed for samarbejde med centralmyndigheder/statslige myndigheder

Formålet er at afdække mulige samarbejdslande i et nyt adoptionssystem og kortlægge, hvilke lande, der fortsat formidler børn til international adoption. Herunder skal det afdækkes om eventuel udvikling af regulering af adoptionsområdet m.v. i tidligere samarbejdslande har betydning for muligheden for at genoptage et samarbejde med landet. Dette vil omfatte overvejelser om mulige krav til de lande, som Danmark kan samarbejde med, fx om Danmark kun bør samarbejde med Haageradoptionskonventionslande, hvilket er udgangspunktet i dag. Herudover omfatter det en afdækning af afgiverlandenes eventuelle krav for så vidt angår om modtagerlandet har placeret formidlingsopgaven i privat eller statslig regi.

Undersøgelsen af godkendelseskrav til adoptanter

Formålet er, bl.a. i lyset af afdækningen af børnenes behov og afgiverlandenes krav, at undersøge om de krav, der stilles til kommende adoptanter, understøtter, at adoptanterne kan imødekomme børnenes behov, både i forhold til de internationale og nationale adoptioner. Herunder skal processen forberede adoptanterne på at rumme hele barnets livshistorie samt respektere og støtte barnets behov for kendskab til sin egen baggrund. De senere år har størstedelen af de børn, som er frigivet til internationale adoption, været børn med særlige behov eller større børn. Det er således relevant at afdække, om godkendelsen af kommende adoptanter afspejler disse behov, eller om der er eventuelle udfordringer forbundet med dette. I forhold til nationale adoptioner bemærkes det, at disse adoptioner også kan stille særlige krav til adoptanterne, ikke mindst i forhold til spørgsmålet om kontakten til barnets oprindelige forældre.

Afdækning af organisering i Danmark, herunder inspiration fra andre modtagerlandes organisering

Formålet er at afdække en mulig organisering for international adoptionsformidling i Danmark. Dette kan være et nyt statsligt formidlingssystem, fortsat adoptionsformidling via en privat aktør, et videnscenter m.v. Afdækningen vil også kunne se på andre modtagerlandes organisering af adoptionsformidlingen.

Særskilt afdækning af mulighed for nordisk samarbejde og eventuelt andre lande

Formålet er at afdække, om det vil være muligt at indgå i et fælles nordisk samarbejde omkring international adoptionsformidling. En sådan afdækning er senest foretaget i 2020 af Ankestyrelsen, hvor det blev anset for at være forbundet med store udfordringer at arbejde videre med en fælles nordisk formidlingsmodel. Det vurderes imidlertid igen at være relevant at afdække, herunder om der er muligheder for andet samarbejde om international adoptionsformidling end blot en fælles formidlingsmodel bl.a. om der kan indgås samarbejde med andre modtagerlande omkring adopteredes søgen efter egen oprindelig slægt og egen adoptionshistorie.

I forbindelse med afdækningen vil det samtidig være relevant at afdække, om der eventuelt er andre europæiske lande, som Danmark kan samarbejde med i forhold til international adoptionsformidling.

Gennemgang af gældende dansk lovgivning

Formålet er at foretage en dybdegående gennemgang og analyse af den danske lovgivning på adoptionsområdet med henblik på afklaring af, om der bør ske lempelser, eller om der er behov for skærper på området. Gennemgangen vil også skulle ses i sammenhæng med undersøgelsen af godkendelseskravene og af de krav, der stilles til samarbejdslande.

Afdækning af behovet for støtte til adopterede

Formålet er at sikre, at et nyt adoptionssystem bliver etableret på en sådan måde, at det også tilgodeser de adopteredes behov for støtte. De seneste år er der kommet et større fokus på de adopteredes behov for støtte og rådgivning efter en adoption. Dette vedrører bl.a. støtte med hjælp til at få indsigt i deres adoptionssager, søgen efter oprindelig slægt og kendskab til egen historie (root search) og psykologfaglig rådgivning. Herudover vil afdækningen have fokus på, hvilke øvrige behov de adopterede kan have, som det nye system vil kunne imødekomme.

Afdækning af udfordring med for få adoptanter til national adoption

Formålet er at afdække, hvordan behovet for at sikre et tilstrækkeligt antal adoptanter til nationale adoptioner kan imødekommes. De seneste år er antallet af børn frigivet til national adoption i Danmark steget, mens antallet af ansøgere på venteliste til national adoption ikke er fulgt med. Der er derfor behov for at afdække, hvordan disse udfordringer bedst håndteres, og hvordan børnenes behov for adoption mødes bedst muligt.

Arbejdsgruppens form og tidsfrist

Arbejdsgruppen vil blive forankret i Social- og Boligministeriets departement og bestå af en eksternt valgt formand, der udvælges ud fra relevante kompetencer, og et mindre antal personer fra departementet, Familieretshuset og Ankestyrelsen. Gruppen sammensættes sådan, at både adoptionsfaglig og juridisk indsigt er repræsenteret, med henblik på at skabe en dynamisk og helhedsorienteret tilgang til analysearbejdet. Arbejdsgruppen forventes at have en målrettet tilgang til analysearbejdet, hvor viden til brug for analysen også indhentes i relevante afgiverlande og mulige samarbejdslande.

Inddragelse af ekspertviden og aktører

Arbejdsgruppen forventes at indhente særlig ekspertviden på områder, hvor det vurderes relevant, fx fra internationale organisationer som International Social Service (ISS), Unicef og Det Permanente Bureau i Haag. Det forventes samtidig, at arbejdsgruppen inddrager interessenter på området for international adoption for at kunne belyse både de adopteredes og adoptanternes behov i et fremtidigt adoptionssystem. En sådan inddragelse vil ske ved nedsættelse af en referencegruppe og kan også ske ved dialogmøder med interessenterne.

Arbejdsgruppens resultater skal munde ud i en samlet afrapportering. Arbejdet tilrettelægges på en måde, som gør det muligt at afgive delrapporter. Delrapport om håndtering af udfordringen med manglende adoptanter til national adoption skal forelægges inden udgangen af året. Arbejdet indledes i forsommeren 2025 og forventes at kunne afsluttes med en rapport med modeller for tilrettelæggelse af fremtidens adoptionssystem inden sommeren 2026.

Økonomi

Der er afsat i alt 2,0 mio. kr. i 2025 til gennemførelse af analysen.