

Mandat for gransking av historiske utanlandsadopsjonar

Bakgrunn

Innleiing

Ein adopsjon er inngripande for alle involverte, og vil vere ein livslang prosess. Ved utanlandsadopsjonar blir eit barn tatt bort frå det opphavlege heimlandet sitt, og får ein ny heim i eit anna land. Det må derfor stillast strenge krav til reglar og prosedyrar for å få gjennomført ein utanlandsadopsjon, og til at systemet sikrar barn og familiars grunnleggjande menneskerettigheter og rettsvern.

Dei siste åra har ei rekke land gjennomført granskingar av sine adopsjonssystem, og det har blitt avdekka uforsvarleg praksis fleire stader. Fleire av dei aktuelle opphavslanda er land som Noreg har hatt adopsjonssamarbeid med. I tillegg har det blitt avdekt i pressa at det har skjedd ulovlege handlingar i samband med adopsjonar til Noreg. Fleire av dei adopterte som har stått fram med sine historier, har fortalt at dei heller ikkje har fått tilfredsstillande oppfølging når dei har meldt frå om mistanke. Ein kan dermed ikkje utelukke at det har vore uforsvarlege sider ved det norske systemet for utanlandsadopsjonar.

Historikk

Talet på utanlandsadopsjonar har gått kraftig ned i Noreg dei to siste tiåra. I 2022 blei 45 barn adopterte til Noreg. Midt på 80-talet var talet på utanlandsadopsjonar til Noreg mellom 500 og 600 årleg, og i 2005 blei over 700 adopsjonar formidla gjennom norske adopsjonsorganisasjonar. På 60- og 70-talet var det flest adopsjonar frå Asia, medan søramerikanske land dominerte på 80-talet. I dag har Noreg samarbeid med ti land, med flest adopsjonar frå Colombia, Sør-Afrika og Thailand i løpet av dei siste åra.

I dag går fleire av sakene gjennom Fagleg rådgjevande utval, samanlikna med tidlegare. Dette er saker som enten gjeld barn som har fylt fem år, søskengrupper på fleire enn to barn, eller saker der barnet av andre grunnar treng spesiell støtte.

Før Familie- og forbrukardepartementet, seinare Barne- og familiedepartementet, fekk ansvaret for adopsjon i 1990, har både Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet (tidlegare Sosialdepartementet) og Forbrukar- og administrasjonsdepartementet hatt ansvar for feltet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som er adopsjonsmyndigheit i Noreg, vart oppretta i 2004. Før dette har mellom anna Statens ungdoms- og adopsjonskontor og Rådet for internasjonale adopsjonar hatt denne oppgåva.

Adopsjonssystemet i Noreg

Utanlandsadopsjon er i dag regulert i barnekonvensjonen, der artikkel 21 gjeld spesifikt utanlandsadopsjon, adopsjonslova og Haagkonvensjonen 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjonar. Frå 2003 gjeld barnekonvensjonen som norsk lov gjennom menneskerettslova. Haagkonvensjonen 1993, som tredde i kraft i Noreg i 1998, skal førebyggje bortføring av barn, og motarbeide menneskehandel og trafficking. Konvensjonen har reglar om kva som er høvesvis opphavlandet og mottakarlandet sine plikter i samband med konkrete adopsjonar.

Internasjonal adopsjon skal berre skje viss styresmaktene i heimlandet til barnet ikkje har greidd å finne ein familie i dette landet. Noreg har i dag berre samarbeid med to land som ikkje er tilslutta Haagkonvensjonen 1993: Sør-Korea og Taiwan. Noreg kan ha eit slikt samarbeid så lenge landet har eit adopsjonssystem i samsvar med konvensjonen sine føremål og prinsipp. Noreg har (etter 1998)

avslutta adopsjonssamarbeid med opphavsland som ikkje kan dokumentere at plikter etter konvensjonen vert overhaldne.

Normalt blir adopsjonen gjennomført i barnet sitt opphavsland. Ei endeleg avgjerd om adopsjon frå offentlig styresmakt eller domstol i eit anna land skal utan vidare godkjennast i Noreg dersom det er gitt førehandssamtykke. Adopsjonar skal som hovudregel skje gjennom organisasjonar som har drifts- og formidlingsløyve. Bufdir kan gi organisasjonar som har driftsløyve til å arbeide med adopsjon, tidsavgrensa løyve til å formidle barn frå enkeltland. Bufdir undersøker at det aktuelle landet (opphavslandet til barnet) har behov for adoptivfamiliar i utlandet, at landet har tilfredsstillande lovgiving og adopsjonssystem, og at den norske adopsjonsorganisasjonen har innsikt i og kunnskap om lover, reglar og prosedyrar som gjeld for internasjonale adopsjonar i landet. Bufdir fører tilsyn med alle sider av verksemda til adopsjonsorganisasjonen, og gjennomfører tilsynsreiser til samarbeidsland. I tillegg har Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) eit ansvar for godkjenning av adoptivskjarar i Noreg.

Det er unntaksvis mogleg med adopsjon utanom organisasjon i Noreg. Dette gjeld både for kjent og ukjent barn. For all slik adopsjon er det krav om at minst ein av skjarane har ei spesiell tilknytning til det landet der barnet har den vanlege bustaden sin, og at adopsjonen kan gjennomførast på ein forsvarleg måte. Vidare kan eit ukjent barn berre adopterast utanom ein organisasjon dersom ingen norsk adopsjonsorganisasjon har formidlingsløyve i landet det skal adopterast frå. For adopsjon av kjent barn, krevst det nær personleg tilknytning til barnet eller den nære familien til barnet, og at kontakten er etablert utan adopsjonsføremål. Ved adopsjon av kjent barn er det vidare eit krav at barnet må mangle tryggleik og faste omsorgspersonar i opphavslandet.

Utfordringar

Internasjonale adopsjonar inneber at to land samarbeider om ein adopsjon på tvers av landegrenser. Det er behov for eit samarbeid både på systemnivå og om enkeltsaker, og Haagkonvensjonen 1993 har reglar som sikrar at ansvar og plikter er delt mellom landa.

Slike adopsjonar kviler på to sett av nasjonale regelverk og praksis, samt internasjonale reglar. For Noreg sin del inneber dette eit samarbeid med ulike land, med ulike reglar og praksisar. Lov og praksis har utvikla seg, både i Noreg og i dei aktuelle opphavslanda, og det har vore utfordrande å få ei heilskapleg oversikt over system, reglar og praksis som har vore gjeldande for adopsjonar til Noreg opp til i dag.

Før barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen 1993 var adopsjonspraksis i avgrensa grad regulert samanlikna med i dag, og den internasjonale reguleringa var ikkje tilfredsstillande sett frå dagens ståstad.

Både mottakarland og enkelte opphavsland har no sett i gong granskingar for å undersøke korleis internasjonale adopsjonar har vore gjennomført dei siste tiåra. Desse er innretta på ulike måtar. FN-komiteane's Joint Statement on Illegal Intercountry Adoptions (2022) tilrår at landa bør vurdere å etablere ein uavhengig kommisjon der dette er passande.

Føremålet med granskinga

Eit overordna føremål med arbeidet er å få svar på om det har vore ulovlege eller uetiske forhold i samband med utanlandsadopsjonar til Noreg.

Utvalet skal greie ut om systemet for adopsjonar til Noreg har vore forsvarleg. Dette inkluderer spørsmål om regelverk og praksis. Utvalet skal sjå på om omsynet til rettstryggleik og menneskerettslege forpliktingar, irekna barnets beste, har vore ivaretatt.

Målet er vidare å ta lærdom av eventuelle svakheiter i systemet. Gjennomgangen skal gi eit grunnlag for lovutvikling samt utvikling av praksis for kontroll og tilsyn.

Hovudproblemstillinga for utvalet er å greie ut om norske styresmakter har hatt god nok kontroll med utanlandsadopsjonar og avdekke om det har skjedd ulovlegheiter ved adopsjonar til Noreg.

Oppgåvene til utvalet

Utvalet skal granske adopsjonar på systemnivå, og skal gå inn i eit utval av enkeltsaker. Utvalet skal skildre kva system som har eksistert for kontroll og tilsyn med utanlandsadopsjonar. Utvalet skal vurdere korleis norske styresmakter har handtert situasjonar der dei har fått varsel eller kunnskap om omstende i opphavslanda med behov for oppfølging. Utførte vurderingar og tiltak skal undersøkjast, under dette om styresmaktene har avbrote samarbeid med opphavsland når det har vore grunnlag for det. Når det gjeld plikter for opphavslanda, skal utvalet sjå på om ein frå norsk side har hatt høve og oppmoding til å følgje tettare opp. Dette gjeld prosedyrane for å kople potensielle adoptivforeldre og adoptivbarn, kontroll med opplysningar om barnets identitet og familietilknytning, samt samtykke.

Utvalet skal vidare sjå på om norske styresmakter og adopsjonsforeiningar har hatt høve og oppmoding til å følgje tettare opp når det gjeld pengeoverføringar i samband med adopsjonar, både pengeoverføringar frå Noreg til opphavslandet, og mellom aktørar i opphavslandet.

Utvalet skal òg vurdere korleis ratifiseringa av Haagkonvensjonen 1993 førte til endringar i regelverk og praksis for adopsjonar til Noreg.

Utvalet skal sjå på om vurderingane har vore grundige nok når det har vore gitt formidlingsløyve til samarbeid med opphavsland. Utvalet skal sjå på om det er tilhøve som burde ha vore fanga opp i sakshandsaminga av formidlingsløyver.

Utvalet må òg vurdere regelverk og praksis for å gi førehandssamtykke til søknader om adopsjon. Her må utvalet vurdere kva som har vore vurderingstema, om det beste for barnet har vore høgt nok prioritert, og om det har vore strenge nok krav til foreldra ut frå den aktuelle konteksten som utanlandsadopsjon representerer.

Utvalet bør sjå på funn i undersøkingar frå andre land der dette er hensiktsmessig, og vurdere om tilhøva er samanliknbare.

Utvalet skal vidare sjå på behovet for framoverretta tiltak, og kome med tilrådingar om systemet for adopsjon i framtida. Tilrådingar om systemet i framtida skal vere basert på krava i utgreiingsinstruksen, under dette vurdering av alternative tiltak og konsekvensar (inkludert økonomiske) av ulike forslag.

Dei fleste adopsjonar skjer gjennom adopsjonsorganisasjonar, og slike adopsjonar vil utgjere det største temaet for utvalet. Utvalet skal i tillegg sjå på adopsjonar utanom organisasjon. Utvalet skal sjå på både avslag og godkjenningar for å få eit representativt bilete av praksis, og utvalet må sjå på ulike land og tidsperiodar.

Utvalet bør sjå på barnets moglegheiter til å få kunnskap om sitt biologiske opphav, plikta hos adoptivforeldra til å dele opplysningar om adopsjonen med barnet og barnet sin rett til innsyn i eiga adopsjonssak. Særleg bør utvalet sjå på praksisen med anonym adopsjon, som no er regulert gjennom Haagkonvensjonen. Utvalet skal vurdere korleis barna og familiane er blitt ivaretatt i Noreg etter gjennomført adopsjon.

Nærare om land og tidsperiodar

Utvalet skal granske adopsjonssystemet knytt til alle opphavsland Noreg har adoptert barn frå. Utvalet skal gå gjennom eit utval av saker frå kvart land Noreg har samarbeidd med, for å kunne ta stilling til om samarbeidet har vore forsvarleg. Utvalet kan gjere eigne vurderingar av kor omfattande ein skal gå inn i granskinga når det gjeld dei ulike landa. Men utvalet må som minimum prioritere ei grundigare gransking av desse landa (i alfabetisk rekkefølge): Bangladesh, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Etiopia, Indonesia, Kina, Sri Lanka, Sør-Korea og Vietnam. Det er også grunn til å gå nærare inn på land som adopsjonsorganisasjonane eller norske myndigheiter har avgjort å avslutte adopsjonsformidlingar frå.

Når det gjeld tidsperiodar bør utvalet sjølv vurdere kva periodar det er naudsynt og føremålstenleg å granske i tilknytning til kvart enkelt land. Utvalet må likevel sørge for å vurdere prosessar både før og etter 1998, då Noreg slutta seg til Haagkonvensjonen, for om mogleg å vurdere korleis ratifiseringa har verka. Det må takast ulike omsyn når det gjeld dei ulike landa, og utvalet er i tillegg forventa å tilpasse seg etter sine eigne funn undervegs. Utvalet skal grunngi avgrensingar og val av tidsperiodar.

Om prosessen

Utvalet må leggje til rette for mest mogleg openheit i arbeidet. Enkeltpersonar skal kunne ta kontakt med utvalet. Utvalet må ha eit system for å ta imot opplysningar frå privatpersonar, og bruke slike opplysningar som bakgrunn for sitt arbeid.

Utvalet skal sørge for innspel frå og dialog med aktuelle aktørar, inkludert organisasjonane som organiserer adopterte, adopterte som ikkje er knytt til ei organisert gruppering, og adoptivforeldre. Utvalet kan, om mogleg, få informasjon frå biologiske foreldre.

Utvalet skal i samarbeid med departementet sette ned ei referansegruppe som utvalet skal bruke i sitt pågåande arbeid. Utvalet står elles fritt til å gjere val i arbeidet med medverknad.

Ettersom utvalet òg skal sjå på konkrete adopsjonssaker i arbeidet, vil regjeringa fremje forslag om ei mellombels lov om informasjonstilgang for utvalet. Lova vil gi utvalet tilgang til nødvendig informasjon underlagd tieplikt, og sikre at dei kan utføre oppgåvene sine på ein god og effektiv måte. Eventuelle enkeltsaker som blir omtalte i rapporten frå utvalet skal gjerast anonyme.

Utvalet kan samarbeide med andre lands granskingsutval mv. Det ligg utanfor dette utvalets mandat å medverke til utanlandske granskingar av enkeltsaker i opphavslanda.

Utvalet kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensing av mandatet med Barne- og familiedepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalet skal leggje fram sine funn i ei norsk offentleg utgreiing (NOU). I NOU-en skal det takast inn eit samandrag av hovudfunna i rapporten på engelsk. Utvalet skal òg utarbeide ei oppsummering for barn.

Frist for utvalet er inntil 2 år frå oppstart. Utvalet skal levere ein eller fleire delrapportar om tilhøva i enkeltland eller andre tema som er eigna. Adopsjonssaker frå Ecuador og Sør-Korea og eventuelle andre aktuelle land skal prioriterast. Om utvalet vurderer at adopsjonar til Noreg frå visse land bør stoppast, skal utvalet ta dette opp med Bufdir og departementet.