



## DET KONGELIGE BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet  
Pb. 2233  
3103 TØNSBERG

Deres ref.

Vår ref.

Dato

24/146-

16. januar 2024

### **Vurdering av midlertidig stans i utenlandsadopsjoner – Behov for nærmere utredning**

Barne- og familiedepartementet viser til at Bufdir 10. januar 2024 har oversendt dokumentet *Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon. Anbefaling til Barne- og familiedepartementet.*

Adopsjonsinstituttet og regler for systemet for utenlandsadopsjoner er fastsatt av Stortinget gjennom adopsjonsloven og tilslutning til Haagkonvensjonen 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Sammen med Haagkonvensjonen, FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, som sikrer barn og familiers grunnleggende rettigheter, danner adopsjonsloven rammene for forvaltningens arbeid med adopsjon.

For å bidra til å oppfylle formålet med loven og internasjonale forpliktelser har Stortinget tildelt en rekke oppgaver og ansvar til adopsjonsmyndigheten i Norge, som etter forskrift er Bufdir. Bufdir skal forvalte sine tildelte tilsyns- og kontrolloppgaver i samsvar med lov og forskrift. Det ligger innenfor Bufdirs mandat og ansvar som adopsjonsmyndighet å gjennomgående vurdere risiko og sikre kontroll på adopsjonsfeltet, samt løfte problemstillinger og bekymringer til departementet ved behov. Bufdir har i den oversendte vurderingen illustrert flere mulige risikoreduserende tiltak på adopsjonsfeltet, og opplyser også om at de har styrket kontrollen.

Når det gjelder midlertidig stans, er departementets vurdering at rapporten ikke opplyser saksfeltet på en slik måte at den kan danne grunnlag for videre saksbehandling i departementet. Stans av adopsjoner er inngripende, og Bufdirs anbefalte alternativ går lenger enn noen andre land. Det setter høye krav til beslutningsgrunnlaget. For at

Postadresse  
Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo  
postmottak@bfd.dep.no

Kontoradresse  
Akersgt. 59  
www.bfd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 793

Avdeling  
Familie- og  
oppvekstavdelingen

Saksbehandler  
Ingrid Karoline Lien  
Kjersti Konstanse Løfors

departementet skal kunne gjøre en forsvarlig vurdering av Bufdirs anbefalinger, er det behov for ytterligere utredning av faktum og de rettslige spørsmålene saken reiser. Bufdir, som norsk adopsjonsmyndighet og sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen 1993, er nærmest til å gjøre dette.

### **Krav til sakens utredning**

Departementet viser innledningsvis til det generelle prinsippet om at forvaltningen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, som er bakgrunnen for at departementet i denne saken ser behov for flere og mer utdypende opplysninger på en del punkter.

Departementet viser videre til utredningsinstruksen punkt 2-2: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.» I veilederen punkt 2.2.1 er det presisert at «Utredningen skal være grundigere og mer omfattende desto mer vesentlige man forventer at tiltakets virkninger blir.» To av tilleggskriteriene som vises til i vurderingen av om utredningen burde være mer grundig og omfattende, er om tiltaket fører til irreversible virkninger, eller om man forventer at et tiltak er kontroversielt og at det er delte oppfatninger om det i befolkningen.

Det følger videre av utredningsinstruksen punkt 3-1 første ledd andre punktum at: «Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig.» Det utdypes i veileder til utredningsinstruksen punkt 3.1.1. at: «Ved å involvere berørte tidlig i utredningsprosessen kan innspill fra disse gi bidrag til blant annet problembeskrivelsen, alternative løsninger og virkninger av tiltak. På den måten kan det skapes økt kvalitet og legitimitet i den videre prosessen og for tiltakene som man ender opp med å utrede.» Det vises i denne sammenheng til departementets brev til Bufdir 20. desember 2023 om samhandlingen med adopsjonsorganisasjonene, der departementet ba Bufdir om å sikre en god og tilstrekkelig involverende dialog med adopsjonsforeningene. Etter det departementet kan se, har adopsjonsorganisasjonene så langt ikke vært involvert i forbindelse med utarbeidelsen av tilrådingen.

### **Internasjonalt samarbeid**

Haagkonvensjonen 1993 innebærer et forpliktende internasjonalt samarbeid mellom 105 medlemsland, med et system med utpekte sentralmyndigheter i hvert land. Det følger av artikkel 7 at sentralmyndighetene skal samarbeide med hverandre for å nå målene i konvensjonen og «keep one another informed about the operation of the Convention and, as far as possible, eliminate any obstacles to its application», jf. bokstav b.

I den oversendte rapporten viser direktoratet til den nye veilederen om adopsjonsprosessen fra Haagkonferansen om internasjonal privatrett fra 2023. Veilederen omtales av Haagkonferansen som et «toolkit» som skal forebygge og adressere ulovlig praksis i internasjonale adopsjoner. Bufdir opplyser om at de som følge av den nye veilederen har

iverksatt tiltak for å styrke kontrollen med internasjonale adopsjoner, og begynt med en grundigere dokumentkontroll.

Departementet kan ikke se at Bufdir – som ledd i utredningen – har hatt kontakt med sentralmyndighetene i nærliggende mottakerland, som de nordiske, eller kontakt med opprinnelsesland som Norge har adopsjonssamarbeid med. Departementet antar at disse sentralmyndighetene vil kunne bidra til sakens opplysning, både når det gjelder den generelle risikoen for ulovligheter forbundet med utenlandsadopsjon i det aktuelle landet og konkret risiko knyttet til aktørene som samarbeider med norske adopsjonsmyndigheter.

Norge må forholde seg bevisst til den generelle risikoen som foreligger på adopsjonsfeltet. Adopsjonslovutvalget trakk også frem risikoen som et bakteppe ved all adopsjonsformidling. Slik direktoratet påpeker, er spørsmålet *hvor stor* risiko norske myndigheter bør akseptere. Bufdir uttaler avslutningsvis at «risikoen for ulovligheter er reell og på et nivå som gjør at [direktoratet] anbefaler midlertidig stans». Basert på vurderingen som er levert, kan imidlertid ikke departementet se hvordan denne risikoen er konkret vurdert for det norske adopsjonssystemet og dagens adopsjonssamarbeid.

Etter departementets syn må risikovurderingene være mer konkrete og knyttes til og beskrive forhold ved de enkelte samarbeidsland. Departementet viser også til behovet for en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering i forbindelse med en eventuell stans, som kommenteres nærmere under.

### **Berørte aktører ved stans og mulige konsekvenser**

Departementet kan ikke se at direktoratet i tilstrekkelig grad har identifisert og vurdert hvilke aktører og grupper av enkeltpersoner (og antall) som vil være direkte berørt av en midlertidig stans i utenlandsadopsjoner, og om disse har rettigheter som en stans vil gjøre inngrep i. I vurderingen av et eventuelt hjemmelsgrunnlag for inngrep viser departementet til prinsippet om at jo større inngrepet vil være, jo klarere hjemmelsgrunnlag kreves. Se også nedenfor om beslutningsform.

Når det gjelder vurderingen av hvilke konsekvenser en midlertidig stans vil ha for adopsjonsorganisasjonene, savner vi også mer konkrete vurderinger. Vi trenger at direktoratet gjør vurderinger der det også ses hen til situasjonen slik den er nå, i lys av adopsjonssamarbeidene som avvikles og formidlingstillatelsene som er trukket tilbake. Departementet forstår det slik at det nå gjenstår kun fem samarbeidsland som tar inn nye adopsjonssøkere.

Departementet er bekymret for at viktig kompetanse, kunnskap og historikk om utenlandsadopsjon kan gå tapt, slik direktoratet fremhever, samt at organisasjonene ikke vil være tilgjengelige som informanter for granskingsutvalget. Departementet ber derfor i denne forbindelse, om en vurdering av om det kan være aktuelt med andre oppgaver for adopsjonsorganisasjonene så lenge granskningen pågår, og viser til at organisasjonene kan

involveres også i dette spørsmålet. Departementet viser for øvrig til oppdrag 14 i tildelingsbrevet for 2022 om å «Vurdere behovet for- og foreslå innretning på mulig gjennomgang av adopsjonssystemet». Et deloppdrag her var å «Utrede innretningen av organiseringen av utenlandsadopsjoner, herunder antall foreninger som formidler utenlandsadopsjon i Norge.»

Departementet ber om at direktoratet ser på hvor lenge en midlertidig stans i realiteten vil vare, og hvordan dette vil påvirke konsekvensvurderingen. Granskingsutvalgets arbeid skal pågå ut 2025 og departementet skal følge opp utvalgets rapport i etterkant av granskingen. Departementet etterspør også en nærmere utredning av hvordan en eventuell stans vil påvirke dagens adopsjonssamarbeid, og om Norge som følge av en midlertidig stans, i realiteten avviker utenlandsadopsjonsinstituttet. Departementet viser igjen til behovet for innhenting av uttalelser fra andre lands sentralmyndigheter og fra adopsjonsorganisasjonene i den forbindelse.

### **Nødvendighet og forholdsmessighet, herunder risikoreduserende tiltak**

Departementet etterspør en bredere vurdering og avveining av alternative egnede tiltak for å bidra til å oppnå de angitte målene. Dette gjelder blant annet en vurdering av om en midlertidig stans i utenlandsadopsjoner er et nødvendig og forholdsmessig tiltak.

Bufdir har illustrert flere mulige risikoreduserende tiltak på adopsjonsfeltet, og opplyser også om at de har styrket kontrollen på adopsjonsfeltet i henhold til den nye veilederen fra Haagkonferansen. Departementet ber Bufdir utrede nærmere forslaget om at Bufdir skal overta ansvaret for å vurdere, kontrollere og eventuelt godkjenne alle tildelinger fra utlandet, deriblant utstedelse av samtykker etter Haagkonvensjonen 1993 artikkel 17 c.

Departementet har forstått det slik at denne oppgaven utføres av sentralmyndighetene i Danmark og Sverige. Vi ber Bufdir om å prioritere nærmere utredning av dette i det videre arbeidet, i samråd med adopsjonsorganisasjonene, som utsteder artikkel 17 c-samtykker i dag. Departementet ber også Bufdir utrede nærmere forslaget om at Bufdir inngår en samarbeidsavtale med Nasjonalt ID-senter.

Tilsyn og kontroll er oppgaver som Bufdir, som adopsjonsmyndighet, har et tydelig ansvar for og skal følge opp i det daglige arbeidet, jf. adopsjonsloven § 34. Departementet viser også til at Bufdir har vide rammer for å føre kontroll og tilsyn på adopsjonsfeltet, blant annet gjennom tilsynsreiser, hvor Bufdir tidligere har opplyst om praksis i Danmark og Sverige.

I lys av nye retningslinjer på adopsjonsfeltet, styrket kontroll og forslag til mulige risikoreduserende tiltak, stiller departementet spørsmål ved om en midlertidig stans er et nødvendig og forholdsmessig tiltak i dagens adopsjonssituasjon, og etterspør en nærmere konkret vurdering av dette. Departementet viser i denne sammenheng til mangelen på et tilstrekkelig klart hjemmelsgrunnlag, som kommenteres nærmere under. En nærmere vurdering av midlertidig stans bør også inneholde vurderinger av eventuell prosessrisiko.

## **Hjemmelsgrunnlag og beslutningsform**

Inngrepsvurderingen vil også ha betydning for hva slags beslutningsform en eventuell stans må ha. Departementet vurderer at enkelte mulige tiltak bygget på direktoratets utredning, vil være å anse som enkeltvedtak. Departementet mener at Bufdirs utredning ikke gir et tilstrekkelig grunnlag til å avgjøre dette.

Departementet viser til at adopsjonslovens system, fastsatt av Stortinget, er at organisasjoner kan drive adopsjonsformidling med driftstillatelser og formidlingstillatelser etter adopsjonsloven § 31 og § 32. Departementet viser til at selv om disse tillatelsene kan trekkes tilbake i henhold til adopsjonsloven § 34, må dette være som følge av konkrete forhold som tilsier at vilkår i lov, forskrift eller tillatelser ikke er oppfylt. Bufdirs vurderinger i oversendte dokument er generelle og ikke konkret knyttet opp mot tillatelsene. I vurderingen av hvor inngripende en stans vil være, må det sees på hvilke konsekvenser en stans i realiteten vil innebære for partene som blir berørte.

Bufdir viser til adopsjonslovens forarbeider og Haagkonvensjonen 1993 og mener at dette vil være en tilstrekkelig klar hjemmel i seg selv. Konvensjonens artikkel 8 og artikkel 33 åpner for at sentralmyndighetene kan treffe henholdsvis «nødvendige» og «egnede» tiltak for å sørge for at konvensjonen etterlevs. Departementet savner en nærmere omtale av om en full generell stans i alle adopsjoner kan hjemles direkte i konvensjonen (herunder betydningen av inkorporering/transformasjon), og uten at dette er vurdert opp mot konkrete drifts- og formidlingstillatelser.

Konsekvensen av stans vil være at driftstillatelser og formidlingstillatelser ikke kan benyttes som grunnlag for adopsjonsformidling. Vi viser igjen til prinsippet om at kravet til hjemmelens klarhet øker i samsvar med hvor inngripende et tiltak er. Se også omtalen av behovet for en nødvendighets-/forholdsmessighetsvurdering over.

Direktoratet skriver videre at den nederlandske sentralmyndighetens midlertidige stans også var hjemlet i Haagkonvensjonen 1993 artikkel 8 og 33. Det opplyses ikke om det nederlandske adopsjonsregelverket åpnet for eller var til hinder for en slik stans med hjemmel i konvensjonen. Det opplyses heller ikke om Bufdir har vært i kontakt med de nederlandske sentralmyndighetene om dette og hva slags konkrete vurderinger som ble gjort i forkant av stans i Nederland. Bufdirs anbefaling av midlertidig stans er også et strengere tiltak enn den nederlandske stansen, uten at det er pekt på særegne eller konkrete forhold i det norske adopsjonssystemet eller de norske samarbeidene som skulle tilsi en strengere vurdering. Så vidt departementet er kjent med, har man ikke andre eksempler på at en slik form for stans har vært gjennomført i andre land.

## **Videre arbeid**

På dette grunnlag vurderer departementet at saken ikke er tilstrekkelig opplyst for en forsvarlig behandling i departementet, og ber om at Bufdir snarest mulig komme tilbake til departementet med en ytterligere utredning i tråd med tilbakemeldingene. Det forutsettes at

videre anbefalinger som oversendes fra Bufdir, bygger på grundige vurderinger som gir departementet et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

For øvrig må videre arbeid med saksfeltet gis den prioritet som øvrig arbeid tillater. Vi viser her særlig til at direktoratet har opplyst at det er lang ventetid på henvendelser om innsyn og bekymringer om ulovligheter i egen adopsjonssak. Departementet har på dette grunnlaget tatt inn et nytt styringsparameter og resultatkrav om bedre og raskere oppfølging av adopterte som søker innsyn i egen sak i tildelingsbrevet for 2024. Dette viktige arbeidet må gis høy prioritet i Bufdir.

Departementet forventer at Bufdir gjennomgående prioriterer nødvendig kontroll og tilsyn av adopsjonsprosessen i tråd med vurdering av risiko, og viser til at departementet tidligere har bedt Bufdir gi adopsjonsfeltet nødvendig prioritet.

Det må forventes at Bufdirs rapport vil føre til bekymring og uro for de berørte familiene, og departementet ber Bufdir sørge for tilstrekkelig veiledning til søkere og særskilt oppfølging av tildelinger til Norge fremover inntil beslutning i saken er tatt. Dersom det er ønskelig, kan departementet ta et møte med direktoratet om det videre arbeidet.

Med hilsen

Elin Holmedal (e.f.)  
ekspedisjonssjef

Ragnhild Savina Berg Astad  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*